

IX Convegno internazionale della S.I.S.E.

La cittadinanza elettorale

Cittadinanza giuridica e
partecipazione politica

Enrico Grosso

Firenze, 14-15 Dicembre 2006

1. Premessa.

Oggetto del presente scritto è il rapporto tra esercizio dei diritti di partecipazione politica e possesso dello status giuridico di cittadino italiano.

Sono indispensabili a tale proposito due chiarimenti preliminari. In primo luogo, occorre definire cosa si intenda con la formula – generica e a-tecnica – di «partecipazione politica» e quali diritti positivamente riconosciuti dall'ordinamento giuridico vi siano ricompresi. La questione non è banale, in quanto la Costituzione, sotto il titolo «rapporti politici», racchiude una serie di situazioni giuridiche soggettive di natura assai varia e disomogenea, mentre anche in altre parti del testo riconosce diritti agevolmente riconducibili a quella che Rudolf Smend definiva «die politische Existenz des Individuums»¹.

In secondo luogo, e principalmente, occorre chiarire sotto quale profilo si intende affrontare la questione del rapporto tra esercizio dei diritti politici e possesso della cittadinanza. In riferimento, ad es., al principale dei diritti di partecipazione politica garantito dall'ordinamento, il diritto di voto (attivo e passivo), se volessimo ragionare meramente in termini di legislazione positiva il discorso potrebbe ritenersi esaurito in una sola frase: il diritto di voto (in tutti i tipi e livelli di elezione, e con la sola eccezione – quanto al requisito di età – dell'elezione del Senato) è attualmente attribuito a tutti i cittadini italiani, uomini e donne, «che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età» (secondo la formula adottata dall'art. 1 del DPR n. 223/1967) e che non si trovino in alcuna delle condizioni che, ai sensi dell'art. 2 del medesimo DPR, precludono il conseguimento della qualità di «elettori».

L'attuale legislazione in materia di elettorato attivo costituisce peraltro attuazione di una serie di principi costituzionali, contenuti principalmente nell'art. 48 Cost.², che sembrerebbero riguardare i soli «cittadini». Ci si può allora domandare se il rapporto di corrispondenza necessaria tra possesso della cittadinanza e esercizio del diritto di elettorato attivo (e passivo, stante il richiamo alla qualità di «eletto» operato dall'art. 6 del DPR 30 marzo 1957, n. 223, e SS.MM. in materia di eleggibilità alla Camera dei Deputati), come attualmente sancito dalla legislazione

* Ordinario di diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

¹ Cfr. R. SMEND, Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht, in ID., Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin, Dunkler & Humblot, 1955, 316, che riprende un'espressione attribuita originariamente a Metternich.

² Ancorché presupposti e richiamati da altre disposizioni costituzionali: si pensi al principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 e al principio di uguaglianza formale di cui all'art. 3 comma I.

ordinaria, costituisca mera attuazione di precetti espressamente o implicitamente sanciti dalla Costituzione, ovvero se ne rappresenti soltanto una delle possibili specificazioni. Se in altre parole il legislatore ordinario sia tenuto ad attribuire il diritto di elettorato attivo (e passivo) a tutti – e soltanto ai – cittadini italiani, ovvero se la Costituzione gli consenta di estendere l’ambito soggettivo di applicazione di tale diritto anche oltre il confine della cittadinanza. Lo stesso ordine di riflessioni investe naturalmente, altresì, gli altri diritti di partecipazione politica che la Costituzione italiana riconosce esplicitamente ai «cittadini», come il diritto di associazione politica (art. 49), il diritto di petizione (art. 50), ecc. nonché quelli che implicitamente possono essere loro assimilati (come ad es. i diritti connessi alle forme di partecipazione popolare all’amministrazione locale, presupposti dagli artt. 114 e 118 Cost. e direttamente previsti dall’art. 8 TUEL³).

Un discorso a parte meriterebbe, infine, la questione delle modalità della partecipazione politica di soggetti titolari della cittadinanza italiana, che non siano tuttavia presenti sul territorio della Repubblica. Per costoro, cui l’ordinamento costituzionale non ha mai negato il pieno accesso alla vita politica del paese sia attraverso il voto – attivo e passivo – sia attraverso gli altri strumenti di partecipazione politica previsti e protetti dalla Costituzione, una recente riforma costituzionale ha – come noto – introdotto nuove forme di partecipazione alle competizioni elettorali politiche e referendarie (forme che – si noti bene – non si sostituiscono ma si aggiungono e sovrappongono a quelle già previste). Tali nuove disposizioni, che costituiscono un unicum assoluto nel panorama giuridico mondiale, non hanno mancato di suscitare perplessità di ordine sistematico (in relazione al significato del rapporto tra diritto di voto, cittadinanza e partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese), soprattutto se confrontate con la legislazione attualmente vigente in materia di partecipazione politica di soggetti che, sebbene protagonisti della vita economica e sociale del paese, non sono ammessi all’elettorato in quanto privi della cittadinanza. Per ragioni di sintesi, tale ulteriore aspetto del discorso non può essere approfondito in questa sede. Ci si limiterà, in proposito, a pochi e brevi accenni.

2. Il significato dei diritti di partecipazione politica nell’attuale quadro costituzionale e sovranazionale.

Quando si parla di diritti politici si sconta inevitabilmente un certo livello di ambiguità. Non soltanto perché non vi è accordo su una definizione univoca della struttura del diritto politico o della funzione delle singole posizioni tutelate, e neppure sulla ascrivibilità di tali posizioni alla categoria generale, ma soprattutto perché i diritti politici, più delle altre categorie di diritti, sono strettamente legati all’evoluzione storica del sistema democratico-rappresentativo, e ne hanno di volta in volta segnato le tappe. Per fare un esempio, se da un lato nessuno potrebbe mettere in dubbio che il diritto di voto costituisca l’espressione più tipica e classica di tale categoria di diritti,

³ Cfr. art. 8 D.l.vo 18 agosto 2000, n. 267: «I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all’amministrazione locale».

d'altro canto l'analisi delle modalità con cui di volta in volta, nel contesto dello Stato liberale e poi dello Stato costituzionale, ne sono stati disciplinati titolarità ed esercizio, non consente di ricavare alcuna conclusione di ordine generale (i giuristi direbbero: di ordine «dogmatico») circa il suo significato, la sua funzione, l'oggetto specifico della garanzia cui è sottoposto.

Il fatto che tutti i più recenti manuali universitari di diritto costituzionale tendano a qualificare genericamente i diritti politici come quei diritti attraverso cui si realizza il principio della sovranità popolare⁴, o addirittura rinuncino a una specifica trattazione dei diritti politici come categoria, limitandosi a descrivere singole situazioni giuridiche soggettive legate alla "capacità politica" o alla "funzione elettorale" del cittadino⁵, non aiuta a chiarirne il senso profondo. Non aiuta, in particolare, a rendersi conto che l'espressione «diritti politici» non definisce in realtà una precisa situazione giuridica soggettiva immutabile e descrivibile nel suo contenuto «ontologico», ma si limita a evocare un insieme generico di rapporti giuridici tra libertà e autorità, tra individuo e pubblico potere, mutabili nel tempo, la cui definizione è possibile «esclusivamente in termini di storia del pensiero giuridico»⁶. Studiare la categoria dei diritti politici in termini puramente dogmatici porterebbe insomma a perdere di vista ciò che più ne caratterizza la natura, differenziandola da quella di altri gruppi di diritti⁷: la stretta connessione con l'evoluzione storica del sistema politico-rappresentativo e con lo sviluppo delle strutture politico-sociali che ha accompagnato l'affermarsi della forma di stato democratica⁸.

Così, ad esempio, appare del tutto fuorviante, se ci si pone l'obiettivo di fare chiarezza, ascrivere puramente e semplicemente la categoria dei diritti «elettorali» a quella dei diritti «politici», perché le concrete modalità con cui, nella storia dell'evoluzione del suffragio, i primi

⁴ Cfr. fra i tanti R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006 (7° ed.), 533, che espressamente qualifica i diritti politici come funzionali alla realizzazione del principio della sovranità popolare; P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2006 (8° ed.), 96, che più genericamente li qualifica come connessi alla titolarità della sovranità; A. BARBERA - C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2001, 120, che invece insiste sulla loro natura di situazioni giuridiche funzionali alla partecipazione alla vita dello Stato, e che significativamente ne riconosce la «lenta e progressiva affermazione» solo a partire dal riconoscimento del pluralismo sociale e dal tramonto dello stato liberale monoclasse; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998 (3° ed.), 267, il quale, senza trattare in generale della categoria dei "diritti politici", colloca il diritto di voto e la libertà di associazione politica nel capitolo dedicato alla "sovranità popolare".

⁵ Vedi ad es. G. AMATO - A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1999 (3° ed.), o P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2002 (9° ed.) dove non è possibile rintracciare neppure la voce "diritti politici" nell'indice analitico.

⁶ Così G. VOLPE, *Diritti politici*, in *Enc. giur. it.*, XI, Roma, Treccani, 1989, 1.

⁷ In realtà, come sottolinea opportunamente A. BALDASSARRE, *Diritti pubblici soggettivi*, in *Enc. giur. it.*, XI, Roma, Treccani, 1989, 11, è un atteggiamento riscontrabile in riferimento a moltissimi istituti giuridici, e in particolare a quelli che in qualche modo si riconnettono alla categoria dei diritti pubblici soggettivi, quella «certa inclinazione dei giuristi a considerare categorie storicamente datate come categorie fisse di un empireo immobile (la c.d. dogmatica)».

⁸ Sulla opportunità di attribuire un significato essenzialmente storico-empirico alle classificazioni delle forme di stato e di governo (in contrapposizione con l'atteggiamento di chi attribuisce loro il valore di concetti logici, ossia di categorie a priori) cfr. M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per una indagine sulle forme di governo*, in *Giur. cost.*, 1973, 214 ss. Si veda altresì G. AMATO, *Forme di stato e forme di governo*, in G. AMATO - A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, cit., vol. 1, spec. 24, 52 s., il quale insiste soprattutto sulla necessità di calare nel contesto storico di riferimento lo studio della struttura e dell'estensione dei diritti politici, e quindi l'indagine sullo sviluppo della forma di stato democratica, e individua nell'estensione della democrazia politica il principale filo conduttore – sia pure non del tutto lineare – per l'analisi della forma di stato del ventesimo secolo.

sono stati di volta in volta disciplinati nei singoli ordinamenti, ci offrono una panoramica estremamente variegata, in cui la componente strettamente «politica» non è sempre individuabile negli stessi termini e con la stessa forza⁹.

Per tentare di ricondurre ad unità tale panorama variegato, e per provare a sciogliere le ambiguità insite in una categoria così profondamente segnata dalle trasformazioni storico-politiche degli ultimi due secoli, sembra indispensabile provare a individuare un minimo comune denominatore, un elemento condizionante in assenza del quale parlare della garanzia di un diritto di natura «politica» sarebbe del tutto fuori luogo. Tale minimo comune denominatore potrebbe essere definito in questi termini: sono «politici» tutti quei diritti espressamente funzionali a consentire a coloro che ne sono titolari una qualche forma di partecipazione alla vita politica della loro comunità (o delle loro comunità, nei casi in cui vi siano diversi livelli di partecipazione alla vita comunitaria) e cioè la partecipazione alla formazione delle decisioni pubbliche assunte all'interno di quella (o di quelle) comunità e applicabili vincolativamente a tutti coloro che – a qualsiasi titolo – ne fanno parte.

In altre parole i diritti politici sono tutte quelle situazioni che in qualche modo consentono – direttamente o indirettamente, in forma individuale o in forma associata – ai titolari di partecipare all'esercizio di quello che normalmente viene chiamato il «potere politico» (potere di assumere decisioni collettive vincolanti). È ovvio che il potere politico è esercitato essenzialmente attraverso l'azione dei pubblici poteri, tanto che la forma di governo, nella sua accezione più ampia, si definisce a partire dai rapporti che si instaurano tra i diversi pubblici poteri i quali si ripartiscono quote di potere politico. È quindi ben possibile che il potere politico sia esercitato senza esercizio di diritti politici da parte dei singoli individui. Quando parliamo dell'esistenza, in un dato ordinamento, della garanzia di un diritto politico, dobbiamo dunque andare alla ricerca degli elementi che assicurino effettivamente una qualche forma di collegamento tra la volontà dei titolari del diritto in oggetto e l'esercizio del potere politico.

La questione del possesso e dell'esercizio dei diritti politici ha pertanto a che fare con il problema della partecipazione effettiva all'esercizio di potere politico. Cioè con la partecipazione effettiva al potere di assumere decisioni che siano collettivamente vincolanti. La caratteristica comune dei diritti politici, come è stato efficacemente osservato, è la loro attitudine ad esprimere la quantità di potere politico di chi ne è titolare¹⁰, e in tanto si può parlare di garanzia effettiva di questi diritti in quanto tale rapporto funzionale sia assicurato.

⁹ Altrove ho provato ad approfondire tale questione a partire dall'elemento della «titolarità» del diritto di voto, che non sempre, nel corso dell'evoluzione dei sistemi politici, ha significato titolarità di un diritto effettivamente «politico»: cfr. E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto*, Torino, Giappichelli, 2001, spec. 4 ss.

¹⁰ Cfr. in proposito G. FERRARA, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 1999: La Costituzione europea*, Atti del XIV convegno annuale tenuto a Perugia il 7-8-9 ottobre 1999, Padova, Cedam, 2000, 480 ss., il quale ritiene che la caratteristica comune dei diritti politici sia la loro attitudine ad esprimere il potere politico (la quantità di potere politico) di chi ne è titolare. I titolari di diritti politici esprimerebbero cioè una quota di potere politico.

La principale conseguenza di quanto sostenuto fin qui è che l'esistenza in concreto di una garanzia ordinamentale dei diritti politici non dipende per nulla dalla circostanza che l'ordinamento riconosca, in ipotesi, il diritto di voto a suffragio universale diretto per tutti i cittadini. Dipende invece dalla circostanza che al voto sia ascritta la funzione di instaurare un meccanismo di rappresentanza politica effettivamente idoneo a realizzare una relazione diretta tra l'organo rappresentativo e la volontà politica del complesso degli elettori.

La domanda che ci si deve porre, a questo punto, concerne le singole tecniche di protezione dei diritti politici che sono state sperimentate nei diversi contesti costituzionali o sovranazionali. Occorre cioè analizzare i tipi di norme attraverso cui le costituzioni nazionali, o le dichiarazioni dei diritti sovranazionali, enunciano e garantiscono i diritti politici, per testarne l'idoneità ad assicurarne effettivamente l'esercizio.

A tale proposito è opportuno distinguere due diversi modelli normativi. La prima tecnica consiste nell'elencare singole situazioni giuridiche soggettive – che vengono poi qualificate in sede di interpretazione come diritti politici – e nel garantirne la titolarità ai cittadini (o a taluni di essi): è questa la natura delle disposizioni che, nelle Costituzioni improntate al principio democratico, assicurano a tutti i cittadini il diritto di voto, il diritto di accesso alle cariche elettive, il diritto di associarsi liberamente in partiti, ecc. È la stessa tecnica che caratterizza, ad es., la specificazione di alcuni singoli diritti di partecipazione spettanti ai cittadini europei ai sensi dell'art. 19 TCE¹¹. La seconda tecnica consiste invece nell'enunciazione di standards minimi di protezione del diritto politico, che l'ordinamento giuridico deve obbligatoriamente prevedere, indipendentemente dal numero delle singole situazioni giuridiche soggettive proprie della sfera politica effettivamente garantite. Tali standards, veri e propri «livelli essenziali di prestazione», secondo una formula costituzionale oggi assai in voga, definiscono il significato che a queste situazioni giuridiche soggettive deve essere concretamente attribuito, affinché esse a buon diritto possano essere classificate come diritti politici. In tanto è garantito un diritto di natura politica, in quanto siano previsti livelli minimi di partecipazione dei cittadini all'esercizio del potere, all'interno della comunità politica (o di una delle comunità politiche) cui quei cittadini appartengono. E quindi: in tanto il diritto di voto è qualificabile come diritto politico, in quanto dal diritto di voto discenda l'effettiva possibilità, da parte dell'elettore, di partecipare alla formazione di un organo rappresentativo dotato di potere politico. E ancora: in tanto il diritto di accesso alle cariche elettive è un diritto politico, in quanto alle cariche elettive cui tutti i cittadini possono accedere siano effettivamente ricondotti poteri di natura politica. In tanto il diritto di associazione politica è un diritto politico, in quanto i partiti politici siano effettivamente messi nelle condizioni di partecipare all'esercizio del potere politico. E così via.

¹¹ Stesso dicasi per quanto previsto dagli artt. 39 e 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, per quanto essa non abbia, a tutt'oggi, alcun valore giuridico.

È tale seconda tecnica, ad esempio, quella utilizzata dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo: a norma dell'art. 3 del protocollo addizionale del 20 marzo 1952 «le parti contraenti si impegnano a organizzare a intervalli regolari, elezioni libere, a scrutinio segreto in condizioni che assicurano la libera espressione dell'opinione, del popolo sulla scelta dell'organo legislativo». Tale disposizione individua un «livello essenziale di prestazione» assai preciso: affinché si possa dire che in uno Stato membro del Consiglio d'Europa è assicurato un diritto di partecipazione politica, non soltanto occorre che a intervalli regolari siano previste elezioni libere a suffragio universale garantite dal voto segreto, ma soprattutto che le condizioni nelle quali queste elezioni si svolgono assicurino effettivamente la libera espressione dell'opinione del corpo elettorale sulla scelta dell'organo legislativo. In tanto si ha il diritto di partecipazione politica, in quanto il popolo sia chiamato a esprimere con il proprio voto la designazione di rappresentanti nell'organo legislativo, individuato univocamente come l'organo nel quale risiede il potere di assumere le massime decisioni politiche rilevanti per l'intera comunità dei cittadini.

Il significato dell'art. 3 citato (di pari tenore, ad esempio, rispetto all'art. 25 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici¹² e dello stesso art. 21 della Carta dell'ONU¹³) è che uno Stato membro il quale per ipotesi non garantisse tale livello minimo, ai sensi della Convenzione europea potrebbe essere condannato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in quanto non assicurerebbe una garanzia sufficiente dei diritti politici.

Lo stesso art. 48 della nostra Costituzione, nello stabilire al secondo comma che il voto è personale, uguale, libero e segreto, individua uno standard minimo di attuazione di quel diritto politico qualificato solo astrattamente nel primo comma: non si può parlare di effettiva garanzia del diritto di voto, se non ne è garantita la personalità, la libertà, l'uguaglianza e la segretezza. Così come si può individuare la predeterminazione di uno standard minimo nel combinato disposto degli articoli 56 («La Camera dei Deputati è eletta a suffragio universale e diretto»), 58 («I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto») e 70 («La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere»): si può parlare di garanzia effettiva del diritto di voto come diritto politico in quanto non soltanto è assicurata l'elezione delle Camere a suffragio universale diretto, ma è altresì assicurato che a tale organo sia affidata la funzione legislativa. E ancora: il significato dell'art. 49 Cost. (inteso come norma specificatamente diretta alla garanzia di un diritto politico individuale) è quello di assicurare uno specifico livello minimo di effettiva partecipazione dei cittadini – associati in partiti – alla determinazione della politica nazionale.

¹² «Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables: a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs; c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays».

¹³ «Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis» (comma I). A tale enunciazione è direttamente collegata quella di cui al comma III: «La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote».

3. Il problema costituzionale della titolarità dei diritti politici.

Individuata la specifica natura dei diritti politici come diritti dell'individuo ad assumere (direttamente o indirettamente, ma sempre "pro-quota") decisioni pubbliche vincolanti per tutti gli appartenenti alla collettività di cui fa parte, e chiarite le specifiche tecniche attraverso cui la protezione di tali diritti è concretamente assicurata, resta da porsi la domanda principale: chi sono i titolari dei diritti politici? Chi sono, cioè, quegli individui cui l'ordinamento giuridico assicura la possibilità di partecipare effettivamente, in una qualche forma, all'esercizio del potere politico?

La risposta che, sulla base dell'interpretazione delle disposizioni costituzionali, la maggior parte della dottrina costituzionalistica italiana e straniera ha sempre fornito senza esitazione e senza grandi dubbi, è che i titolari dei diritti politici sono – e non possono che essere – tutti – e soltanto – i cittadini, intendendosi con tale termine tutti coloro, tra gli esseri umani, cui la legge (ordinaria) attribuisce tale status giuridico, in base al possesso di determinati requisiti formali stabiliti dalla legge stessa¹⁴. La lettura in combinato disposto di norme costituzionali quali gli artt. 48 («Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età»), 49 («Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti»), 50 («Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere»), 51 («Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive»), sembra non lasciare spazio, sul punto, a dubbi o incertezze.

Tuttavia, ad un esame più attento del complesso fenomeno della cittadinanza, del modo in cui si sono storicamente affermati e progressivamente estesi i diritti politici, della natura tutta particolare di questi ultimi (come evidenziata nel paragrafo precedente), tale conclusione risulta, nella sua apparente ovvietà, del tutto insoddisfacente. Solo storicizzando il problema della titolarità dei diritti politici, è possibile ragionare sulla loro attuale portata. Solo se si comprende perché e con quali strumenti, in un dato momento dell'evoluzione dello Stato moderno, la sovranità è stata attribuita al popolo e questo è stato fatto coincidere con la somma di coloro che la legge qualificava come portatori dello status giuridico di cittadini, si potrà trarre qualche conclusione sul significato (e sulla sostenibilità) del presunto parallelismo tra cittadinanza e titolarità dei diritti politici, e si potrà forse pervenire ad una diversa interpretazione delle stesse disposizioni costituzionali che sembrano riservare la partecipazione politica soltanto a coloro che lo Stato, attraverso la legge sulla cittadinanza, qualifica come propri appartenenti. Allora, forse,

¹⁴ È questa, come sottolinea G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 37, la nozione più elementare di cittadinanza, secondo la tecnica definitoria utilizzata dalle leggi di tutti gli Stati contemporanei: «la cittadinanza italiana è una qualità che possiedono solo alcuni tra gli esseri di questo mondo, e questa qualità in tanto viene posseduta (o meglio attribuita dalla legge) in quanto ricorrono i requisiti elencati nella legge». Su tale tecnica definitoria si consenta di rinviare, da ultimo, a E. GROSSO, *Cittadinanza*, in M. Flores (cur.), *Dizionario dei diritti fondamentali*, Torino, Utet, in corso di pubblicazione, nonché amplius, ID., *Le vie della cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997.

all'espressione «sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età», contenuto nell'art. 48 della Costituzione, potrà essere attribuito un significato non esattamente coincidente con quello ancora oggi acriticamente accettato dai più.

In realtà, l'idea che la titolarità dei diritti politici debba essere attribuita in base al (in quanto costituzionalmente fondata sul) criterio formale del possesso della cittadinanza giuridica, è figlia della persistente influenza della dottrina ottocentesca dei diritti pubblici soggettivi. Quest'ultima, nelle sue diverse ma sostanzialmente convergenti articolazioni, partiva come noto dal presupposto che la sovranità fosse esclusivo attributo dello Stato, rispetto al quale il cittadino si poneva (se ed in quanto ammesso a parteciparvi) come organo. L'esercizio del voto e la partecipazione al governo e all'amministrazione dello Stato, atti nei quali si riassumeva e si esauriva a quel tempo la categoria di quelli che oggi definiremmo diritti politici, non rappresentavano altrettante manifestazioni della sfera delle libertà dell'individuo, ma concretizzavano al contrario l'esercizio di una pubblica funzione¹⁵, anche nelle versioni in cui tale aspetto era temperato con quello del diritto dell'individuo di autodeterminarsi¹⁶.

In tale contesto teorico – che si contrapponeva radicalmente alle più antiche concezioni sulla capacità politica come diritto innato dell'individuo¹⁷ – era normale che l'esercizio dei diritti politici

¹⁵ La teorizzazione più pura di questa concezione «totalizzante» (per usare l'espressione di F. LANCHESTER, *Voto: diritto di*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, 1117) della natura della partecipazione politica si deve come noto a P. LABAND, *Das Staatsrechts des Deutschen Reiches*, Freiburg, Mohr, 1888, 308 ss., secondo il quale il soggetto della capacità politica non è l'individuo ma un'entità astratta fatta coincidere con lo Stato, al quale appartiene il potere originario di suprema decisione e che può riconoscere al singolo cittadino, sulla base di valutazioni di opportunità, la funzione pubblica, esercitata nell'interesse dello Stato stesso, di assumere le scelte elettive. Maggiori indicazioni, in merito alle diverse sfumature presenti nelle coeve teorizzazioni di Gerber (C.F. VON GERBER, *Über öffentliche Rechte*, Tübingen, Laupp, 1852, tr. it. *Sui diritti pubblici*, in *ID.*, *Diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1971, 5 ss.; *ID.*, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Leipzig, Tauchnitz, 1865 (1° ed.), 1880 (3° ed.), tr. it. *Lineamenti di diritto pubblico tedesco*, in *ID.*, *Diritto pubblico*, cit., 91 ss.), in M. FIORAVANTI, *Giuristi e Costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano, Giuffrè, 1979, 193 ss., 252 ss. Nella sua versione "francese", tale teoria è sintetizzata da R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Sirey, 1922, II, 430 ss., secondo il quale il diritto di suffragio è una «funzione costituzionale» e costituisce esercizio di «una attività statale, in nome e per conto dello Stato». Maggiormente influenzato, rispetto ai tedeschi, dalla nozione di «sovranità nazionale», elaborata in Francia a partire dalla Rivoluzione, Carré de Malberg (e gli altri che, nello stesso periodo, ragionano di quel concetto: cfr. A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1909, 5° ed., 225 ss.; L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Fontemoing, 1921, t. 1, 318) ritiene che «nel sistema della sovranità nazionale, il cittadino non ha dunque, né un diritto innato di sovranità individuale, né del resto un diritto primordiale all'esercizio della sovranità nazionale ... Sola sovrana, la nazione ... esercita il suo potere attraverso l'intermediazione di coloro dei suoi membri che essa si è scelta come propri organi» (R. CARRÉ DE MALBERG, op. cit., 434, corsivo non testuale). Per maggiori approfondimenti si rinvia a E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto*, cit., 4 ss.).

¹⁶ Si veda in particolare la precisazione di G. JELLINEK, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, tr. it. *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, Milano, S.E.L., 1912, 153, per il quale, sebbene il voto assuma la duplice caratteristica di un diritto individuale (peraltro non innato ma "concesso" dal singolo ordinamento positivo) e di una funzione, il secondo aspetto risulta nettamente prevalente: «l'elettore, il quale, partecipando, come membro del collegio elettorale, alla funzione statale della formazione della Camera elettiva, non agisce come una individualità per sé stante, ma come organo dello Stato. Eleggere è una funzione statale, il cui soggetto non può essere mai l'individuo come tale. Da tutta la procedura della elezione, regolata esclusivamente dal diritto obbiettivo, non deriva alcun diritto subiettivo a favore di chicchessia».

¹⁷ Risalenti a Locke e a Rousseau (cfr. J. LOCKE, *Two Treatises of Government* (1690), II, cap. VIII, parr. 95-99, tr. it. *Due trattati sul governo*, a cura di L. Pareyson, Torino, Utet, 1948, 311 ss.: «L'unico modo con cui uno si spoglia della sua libertà naturale ... consiste nell'accordarsi con altri uomini per congiungersi e riunirsi in una comunità ... Quando un gruppo di uomini hanno così consentito a costituire un'unica comunità o governo, sono con ciò senz'altro

non fosse riconosciuto a tutti, come nelle società liberal-borghesi è proprio delle libertà civili, ma fosse inscindibilmente connesso con la capacità o l'attitudine a tutelare il pubblico interesse¹⁸. Era inoltre prevedibile che, fra coloro che presentassero tutti i requisiti di ordine economico e intellettuale per l'esercizio della pubblica funzione del voto, quest'ultima fosse riconosciuta soltanto ai cittadini dello Stato. Come spiegava Santi Romano, infatti, «solo la volontà del cittadino [può], entro certi limiti e sotto certe condizioni, divenire volontà dello Stato medesimo»¹⁹. Tale conclusione presupponeva una definizione della cittadinanza che faceva coincidere il cittadino con colui che "appartiene" allo Stato, e che quindi può essere chiamato, entro certi limiti e a determinate condizioni, a divenire suo "organo"²⁰.

Dunque nella dottrina giuspubblicistica a cavallo tra Ottocento e Novecento i diritti politici, i quali – occorre ribadire – si identificavano e si esaurivano all'epoca nei diritti elettorali, erano riconducibili essenzialmente a una funzione pubblica, in quanto concepiti essenzialmente come funzionali a consentire l'esercizio di prerogative statuali. In conseguenza di ciò erano soggetti a una duplice limitazione: da un lato vi era la restrizione generale necessaria, che limitava i diritti elettorali ai soli cittadini, cioè a coloro che appartenevano allo Stato nei modi stabiliti e precisati dalla legge sull'acquisto e sul possesso della cittadinanza; dall'altro vi erano altre restrizioni liberamente introdotte dalla legge, che potevano impedire l'esercizio del voto ad ampie categorie di cittadini, sulla base di loro particolari condizioni personali o sociali²¹. Tali limitazioni trovavano una loro giustificazione nella funzionalizzazione del procedimento di formazione degli organi statali all'interesse generale, al quale era sempre subordinato, anche qualora fosse riconosciuto, il diritto potenziale del singolo a partecipare alla selezione dei rappresentanti²².

incorporati, e costituiscono un unico corpo politico, in cui la maggioranza ha diritto di deliberare e decidere per il resto»; J.J. ROUSSEAU, *Du Contrat social*, libro IV, cap. 1, in ID., *Oeuvres complètes*, Paris, Gallimard, Bibl. De la Pléiade, 1964, III, 438 ss.: «Le droit de voter ... est un droit que rien ne peut ôter aux citoyens»). Cfr. in proposito G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996, 24 ss.; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, 45 ss.

¹⁸ Come osserva F. LANCHESTER, *Voto*, cit., 1117, nell'elaborazione della dottrina giuspubblicistica ottocentesca il riconoscimento dei diritti di partecipazione «si ha con il raggiungimento di precisi requisiti che – in una società liberal-borghese – non possono escludere la proprietà o la capacità intellettuale». Da qui la giustificazione delle restrizioni della capacità elettorale per motivi censitari o per insufficienti requisiti intellettuali.

¹⁹ S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in V.E. ORLANDO (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, Milano, S.E.L., 1900, 173.

²⁰ Si ricordi la definizione del cittadino proposta da G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, cit., 127 e segg.: «In forza della concessione di pretese giuridiche positive verso lo Stato, il fatto di essere membro dello Stato si trasforma da un rapporto di pura dipendenza, in un rapporto avente un doppio carattere, in una condizione giuridica, cioè, che nello stesso tempo attribuisce facoltà ed impone doveri. Questa condizione è quella che viene designata come appartenenza allo Stato (*Staatsangehörigkeit*), come diritto di cittadinanza, come *nationalité*».

²¹ Per una sintetica ricostruzione di tali ulteriori restrizioni cfr. E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1990, 218; F. LANCHESTER, *Voto*, cit., 1112 ss.; E. GROSSO, Art. 48, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, Utet, 2006.

²² Si vedano in proposito le considerazioni di V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889, 71 ss.: «L'esercizio di ogni diritto pubblico è, per se stesso, subordinato a delle condizioni che ne fanno una funzione delicata. Ma ... questa è una caratteristica di tutti i diritti pubblici, sicché diritto e funzione sono termini correlativi» ss. Cfr. anche L. ROSSI, *Natura giuridica del diritto elettorale politico* (1907) ora in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1941, 46; S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, cit., 190.

Il progressivo allargamento del suffragio, fino al riconoscimento generalizzato del suffragio universale maschile e femminile, conseguenza del processo di democratizzazione degli ordinamenti e del riconoscimento del pluralismo sociale come base della democrazia politica nello Stato costituzionale²³, è stato operato in tutti gli Stati democratici attraverso la graduale abolizione delle principali restrizioni del voto fondate su condizioni personali o sociali. L'abbandono del concetto di «sovranità dello Stato» in nome della «sovranità popolare»²⁴, accolta da tutte le Costituzioni contemporanee, ha portato alla tendenziale coincidenza tra il popolo titolare della sovranità e il corpo elettorale titolare dei diritti politici²⁵. Contemporaneamente le Costituzioni cui, nelle società pluralistiche complesse dell'età contemporanea è assegnato «il compito di realizzare la condizione di possibilità della vita comune»²⁶, hanno esteso il numero e la portata dei diritti politici, che – come si ricordava in precedenza – non si riducono più alla sola espressione del suffragio o alla partecipazione alle elezioni come candidato, ma comprendono tutta una serie di libertà ulteriori, riassumibili nel concetto di “partecipazione attiva”, che si manifestano attraverso l'esercizio delle libertà associative (partiti e sindacati)²⁷, o con la

²³ Sul lungo cammino che ha portato alla conquista del suffragio universale si veda in particolare P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992, tr. it. *La rivoluzione dell'uguaglianza. Storia del suffragio universale in Francia*, Milano, Anabasi, 1994. Per una panoramica completa dell'evoluzione del suffragio in Italia cfr., per tutti, C. PAVONE, *L'avvento del suffragio universale in Italia*, in C. PAVONE, M. SALVATI (cur.), *Suffragio, rappresentanza, interessi. Istituzioni e società fra '800 e '900*, Milano, 1989, 95 ss.; M. S. PIRETTI, *Storia delle elezioni dal 1848 al 1990*, Roma-Bari, 1994.

²⁴ Il problema del rapporto tra sovranità dello Stato e sovranità popolare è stato oggetto in tempi passati di accanite dispute – che oggi hanno perso gran parte del loro significato – soprattutto da parte di quella dottrina che, formata sotto l'influenza delle teorie sullo Stato sovrano di matrice ottocentesca, vedeva cambiare la realtà sotto i propri occhi con l'affermarsi dello Stato costituzionale pluralista (su tale trasformazione cfr. in particolare G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992, 4 ss.). Si veda, a titolo di esempio, la minuziosa ricostruzione di E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Studi in onore di G.M. De Francesco*, Milano, Giuffrè, 1957, 1 ss., che riassume tutte le diverse tesi variamente argomentate dalla dottrina del suo tempo: se il popolo fosse da intendersi come organo dello Stato, o come entità distinta, esterna e quasi contrapposta alla persona dello Stato, o come figura duplice, che talvolta agisce come organo statale e talvolta come entità autonoma (cfr. in proposito S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Padova, 1946, 166 ss.; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, CEDAM, 1957, spec. 22 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1952 (II ed.), 226 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, IV ed., 1955, 76 ss.).

²⁵ Si condivide qui l'osservazione di E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, cit., 220, n. 15, che dubita fortemente sulla sostanziale utilità delle «elegantissime disquisizioni» della dottrina a proposito del rapporto e delle reciproche differenze tra il concetto di “popolo” e quello di “corpo elettorale”. In realtà appare convincente la tesi che fa del corpo elettorale «una mera figura organizzativa che serve soltanto a individuare i cittadini italiani che hanno diritto all'iscrizione nelle liste elettorali». Sul punto vedi anche L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, CEDAM, 1996, 82, la quale, dopo aver ricordato la tesi di Mortati secondo cui «il popolo avrebbe rilevanza giuridica solo in quanto organizzato in corpo elettorale e col corpo elettorale andrebbe senz'altro identificato», aderisce invece alla diversa tesi secondo la quale «la varietà e l'ampiezza dei modi di esercizio della sovranità, e l'ampiezza anche della sfera di soggetti che vi partecipano» imporrebbe di considerare il popolo come un soggetto ben più esteso del corpo elettorale.

²⁶ Così G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., 9, il quale riconosce l'impossibilità, nelle società pluraliste attuali, segnate dalla presenza di molteplici gruppi sociali portatori di interessi, ideologie e progetti differenziati, di utilizzare il concetto di sovranità dello Stato, sul quale era stato costruito il diritto pubblico europeo nel secolo diciannovesimo, che cancellava qualsiasi idea di pluralità entro la suprema unità di cui lo Stato era portatore, e in funzione del quale era stata costruita la teoria dei diritti pubblici soggettivi (cfr. in particolare op. cit., 57 ss.).

²⁷ Secondo A. BALDASSARRE, *Le ideologie costituzionali dei diritti di libertà*, in *Dem. e dir.*, 1976, 286, il fenomeno forse più importante nello sviluppo della democrazia politica è rappresentato dalla formazione e dallo sviluppo dei partiti

partecipazione a riunioni, cortei e manifestazioni, o mediante il libero esercizio della critica politica attraverso i mezzi di comunicazione del pensiero, o ancora attraverso lo sviluppo degli istituti di democrazia diretta.

In tale contesto, segnato dalla presenza di molteplici gruppi sociali portatori di interessi, ideologie e progetti differenziati, risulta inservibile il concetto stesso di sovranità dello Stato, sul quale era stato costruito il diritto pubblico europeo nel secolo diciannovesimo, che cancellava qualsiasi idea di pluralità entro la suprema unità di cui lo Stato si faceva portatore, e in funzione del quale era stata costruita la teoria dei diritti pubblici soggettivi. Anzi, proprio l'esercizio concreto dei diritti politici – e principalmente del diritto di voto – e la progressiva estensione della loro titolarità oltre le tradizionali barriere di censo, di cultura e di genere, simboleggiano il passaggio dalla sovranità dello Stato a quella del popolo: «Il voto, qualunque sia l'estensione della sua titolarità, creando rappresentanza, realizza e simboleggia una transizione di quella che si denominava sovranità da una sede ad un'altra»²⁸. È in questo momento dell'evoluzione del significato dei diritti politici che comincia a percepirsi e a manifestarsi la specifica attitudine di tali situazioni giuridiche soggettive a esprimere la «volontà politica» del soggetto, cioè la «quota di potere politico» a lui specificatamente assegnata. Il titolare di un diritto politico non è più strumento dello Stato, suo organo, abilitato a esprimere la volontà di cui lo Stato è portatore, ma è legittimato a esprimere un propria volontà, in quanto membro di una comunità politica vincolata al rispetto di quelle decisioni pubbliche che ciascuno, pro-quota, ha contribuito ad assumere.

L'esercizio dei diritti politici risulta dunque caratterizzato, in tale nuovo contesto, dall'applicazione del principio di uguaglianza formale, rispetto al quale l'unica forma di differenziazione ammessa (se si eccettuano i requisiti di età e più in generale quelli connessi alla capacità di agire nonché, per ciò che riguarda l'accesso alle cariche pubbliche, le diversificazioni consentite dall'ordinamento sulla base di requisiti tecnici o professionali) è quella di ordine ideologico-politico, cioè quella che consente ai cittadini di votare per partiti diversi, iscriversi a diverse associazioni (o non iscriversi ad alcuna), votare diversamente nelle consultazioni referendarie ecc., insomma – per utilizzare un'espressione habermasiana – orientare in maniera diversificata l'esercizio dei propri diritti democratici di partecipazione e comunicazione²⁹. In ogni caso non è consentito, nello Stato costituzionale, operare differenziazioni sulla base della valutazione delle condizioni economico-sociali dei singoli cittadini.

di massa: «Sorto inizialmente come strumento di difesa politica della classe lavoratrice, il partito "popolare" diventa poi l'atomo, ossia l'elemento originario e costitutivo, di un nuovo sistema politico eretto sulle ceneri di un modello produttivo che ha abbandonato l'individualismo concorrenziale per una pratica monopolistica e imperialistica. Ogni organizzazione politica risponde ormai alla logica dei partiti, che si impone come la logica stessa della democrazia».

²⁸ Così osserva G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000, 13.

²⁹ Secondo J. HABERMAS, *Cittadinanza politica e identità nazionale*, in ID., *Morale diritto politica*, Torino, Einaudi, 1992, 109, nel mondo contemporaneo la comunità politica «trova la sua identità non in somiglianze etnico-culturali, bensì nella prassi di cittadini che esercitano attivamente i loro diritti democratici di partecipazione e comunicazione».

Tuttavia tale sviluppo non ha mai messo in discussione l'altra limitazione generale che la dottrina dei diritti pubblici soggettivi poneva all'esercizio del voto, cioè quella fondata sulla cittadinanza – intesa come condizione giuridica di appartenenza allo Stato – dell'elettore. Il trionfo dei principi della democrazia politica attraverso il riconoscimento della sovranità popolare e dell'uguaglianza del suffragio non ha minato, almeno fino a questi anni, l'idea che i diritti politici – anche se intesi non più come situazioni giuridiche connesse alla formazione della volontà sovrana dello Stato, bensì più correttamente come diretti alla partecipazione pro-quota all'assunzione di decisioni vincolanti per tutti gli appartenenti alla collettività di riferimento – siano “naturalmente” riservati al popolo, inteso come l'insieme di tutti i – ma solo dei – cittadini. È significativo il modo in cui, negli anni in cui si andava definitivamente affermando il principio politico del suffragio universale, questo veniva “prudentemente” definito da uno dei grandi costituzionalisti della Terza Repubblica: «En réalité ce qu'on désigne sous ce nom, c'est simplement le régime dans lequel l'électorat n'est subordonné à aucune condition spéciale de capacité, c'est à dire ni à une condition de cens, ni à une condition de valeur intellectuelle»³⁰. L'autore evita qualsiasi riferimento alla cittadinanza, accreditando la tesi che essa rappresenti una condizione “naturale” dell'elettore, non qualificabile come discriminazione³¹.

Tutte le Costituzioni contemporanee sembrerebbero ribadire tale principio. Esse, in effetti – salvo rare eccezioni – riconoscono l'inviolabilità dei diritti elettorali e la loro protezione costituzionale soltanto ai propri cittadini. Da qui la conclusione tratta dai più, che i testi costituzionali – al contrario – vietino l'estensione di tali diritti ai non-cittadini³². Conclusione talmente diffusa, consolidata e condivisa da non essere stata messa in discussione, fino ad anni recenti, se non da pochissimi e isolatissimi autori, né ritenuta assoggettabile – quantomeno – ad un onere di argomentazione. La manualistica giuspubblicistica, per fare un esempio, tratta del parallelismo necessario cittadinanza-capacità politica come di un assunto non problematico, quasi come se si trattasse di un dato della realtà empiricamente verificabile.

4. (segue). Comunità politica sostanziale e appartenenza (formale) allo Stato. Le ragioni di un'arbitraria equiparazione. La cittadinanza e il principio di nazionalità.

Una diversa ricostruzione del rapporto tra cittadinanza e titolarità dei diritti di partecipazione politica può partire dalla constatazione di una confusione di fondo, spesso non messa

³⁰ R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, cit., II, 440, n. 12.

³¹ Osserva in proposito acutamente O. BEAUD, *Le droit de vote des étrangers: l'apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du droit de suffrage*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 1992, 415, che la “naturalità” della condizione di cittadino veniva espressa, nella dottrina tradizionale a cavallo tra Ottocento e Novecento, esattamente con le stesse parole con le quali era espressa un'altra presunta “naturalità”: quella della condizione di maschio, di cui solo in quegli anni cominciava – con difficoltà – ad essere contestata la legittimità.

³² Preferiamo questa più generica locuzione a quella, più utilizzata, di “stranieri”, espressione carica di un notevole tasso di ambiguità, in quanto riferibile a una pluralità di status distinti. Si rinvia, a questo proposito, da ultimo, a E. GROSSO, *Straniero (status dello)*, in S. CASSESE (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, VI, 5787 ss.

sufficientemente in luce, in merito ai presupposti cui tale titolarità è soggetta. Quando si deduce, dalla nozione di sovranità popolare (diversa, come detto, dalla più antica nozione di sovranità «dello Stato»), che i diritti attraverso cui essa si manifesta sono riservati a coloro che fanno parte del popolo (inteso come la comunità politica di riferimento), e costoro sono fatti coincidere con i cittadini dello Stato, questi ultimi vengono concretamente individuati facendo riferimento alla nozione giuridico-formale di cittadinanza così come disciplinata dalla legge che, in tutti i paesi, ne regola le forme di acquisto. Si tratta della cittadinanza intesa come “appartenenza allo Stato”, termine reso – in altre lingue – con termini più appropriati: si pensi alla *Staatsangehörigkeit*, definita dalla dottrina tedesca, appunto, in termini di appartenenza, o anche di sudditanza³³. Tale nozione designa il contenuto giuridico di un rapporto che si instaura tra il potere pubblico e l'individuo. Essa si concretizza in una relazione di “soggezione” dell'individuo allo Stato, al quale compete di stabilire sovranamente quali particolari situazioni giuridiche soggettive riconoscere e imporre. I cittadini sono in primo luogo sudditi dello Stato, il quale, se lo ritiene, può riconoscere loro, nel senso di concedere loro, quei diritti che trasformano la relazione di sudditanza in un rapporto più complesso, la cui definizione non è tuttavia strettamente dipendente dal numero e dalla qualità dei singoli diritti concessi. La cittadinanza si riduce in ogni caso esclusivamente ad una relazione di tipo verticale tra l'individuo e l'autorità³⁴.

L'attribuzione dei diritti politici sulla base di questa specifica nozione di cittadinanza presuppone tuttavia, logicamente, l'esatta corrispondenza tra i cittadini (cioè gli *Staatsangehörige*, i sudditi dello Stato) e i membri del popolo, ossia della comunità politica di riferimento. Tuttavia l'appartenenza a una comunità politica individua una diversa nozione di cittadinanza, non sempre e non necessariamente omogenea alla prima: è una nozione storico-sostanziale, che si costruisce a partire dai reciproci legami concreti che si creano tra i concittadini, e che al limite è indipendente da una legge che definisca «chi» sono i cittadini. In altre lingue tale nozione è resa con termini idonei a differenziarla dall'altra: *Staatsbürgerschaft*, *citoyenneté*³⁵. Essa rappresenta la proiezione giuridica di un insieme di rapporti intersoggettivi che trovano il loro fulcro nella partecipazione alla vita della comunità: il cittadino è prima di tutto, in questa accezione, l'individuo legato ad altri individui - suoi concittadini - da un comune vincolo di identità, che può essere politica, sociale, etnica, linguistica, religiosa, ecc. Tale vincolo, a differenza del precedente, non presuppone necessariamente l'esistenza di un legame verticale con lo Stato, ma si esaurisce in un insieme di rapporti di tipo orizzontale tra appartenenti alla medesima comunità. In conseguenza di tale

³³ G.R. DE GROOT, *Staatsangehörigkeit im Wandel*, Gravenhage, T.M.C. Asser Instituut, 1988, 10; A. MAKAROV, *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*, Stuttgart, Kohlhammer, 1962.

³⁴ Per maggiori approfondimenti sul punto, cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., 5 ss.

³⁵ R. GRAWERT, *Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft*, in *Der Staat*, n. 23, 1984, 179 e segg.; F. BORELLA, *Nationalité et Citoyenneté*, in D. COLAS, C. EMERI E J. ZYLBERBERG (cur.), *Citoyenneté et nationalité*, Paris, Puf, 1991, 209 e segg. Su questi temi, qui necessariamente trattati solo per brevi cenni, si consenta nuovamente di rinviare a E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., 5 ss., spec. 27 ss.

vincolo sostanziale il cittadino gode di «qualsiasi prerogativa, e porta qualsiasi responsabilità tale appartenenza comporti»³⁶.

Ebbene. Quando le Costituzioni parlano del «popolo sovrano»³⁷, fanno riferimento a una concezione sostanziale di popolo, corrispondente alla comunità politica, cioè alla somma concreta dei citoyens, alla quale viene tuttavia meccanicamente sovrapposta l'altra concezione, quella dei cittadini in senso formale. Viene realizzata, cioè, una arbitraria equiparazione tra Staatsangehörigkeit e Staatsbürgerschaft. Invece, mentre il primo termine designa il rapporto che lega l'individuo allo Stato, definito dalle norme che ne regolano i requisiti di acquisto (nonché le cause di perdita e di eventuale riacquisto), il secondo termine designa lo status che rende un soggetto membro di una comunità politica, e si compone di diritti e doveri fondamentali non limitati nella sfera privata, ma riguardanti in particolare la smendiana «politische Existenz des Individuums» cui si faceva riferimento all'inizio. Mentre la Staatsangehörigkeit valorizza essenzialmente l'aspetto del collegamento con lo Stato-persona (cioè il vincolo tra individuo e autorità), la Staatsbürgerschaft fa leva piuttosto sul rapporto con lo Stato-comunità (che istituisce prevalentemente un vincolo reciproco tra concittadini).

Ovviamente tutto ciò non avviene per caso o per ignoranza, ma è il frutto di una specifica vicenda storica. La sovrapposizione di un'idea orizzontale di cittadinanza come reciproco riconoscimento di una comune appartenenza al tradizionale rapporto verticale tra sovrano e individuo è la conseguenza, tuttora avvertibile, dell'elaborazione del principio di nazionalità, verso la metà del secolo XIX. In particolare, da quando si sono consolidate le strutture dello Stato nazionale, vale a dire dopo lo smantellamento dell'Ancien Régime ad opera della Rivoluzione Francese, la cittadinanza è sempre stata associata all'idea di nazione, e al principio di nazionalità che da essa trae origine. Il principio di nazionalità nasce come strumento di identificazione reciproca di un popolo, attraverso la valorizzazione delle sue specificità storiche, culturali, etniche, ma diventa mezzo di giustificazione della sovranità statale: la cittadinanza in senso verticale viene fatta artificialmente coincidere con la nazionalità, che assume il significato a) di individuare un certo numero di soggetti come appartenenti allo Stato (o come sudditi dello Stato, che è lo stesso); b) di distinguere i cittadini dagli stranieri, cioè di distinguere i singoli individui sulla base dello Stato cui appartengono; c) di selezionare e identificare i diritti individuali che lo

³⁶ Così M. WALZER, Citizenship, in *Dem. e Dir.*, 1988, n. 2-3, 43. Sul concetto orizzontale di cittadinanza e sulle sue radici, rintracciabili nella polis greca del V e IV secolo A.C., si rimanda ancora a E. GROSSO, *Le vie, cit.*, spec. 17 ss., 45 ss.

³⁷ Non è ovviamente possibile in questa sede esaminare, neppure per sommi capi, le diverse accezioni in cui il concetto di popolo è stato inteso e utilizzato. Si rimanda in proposito agli studi specifici sull'argomento: C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi economico-giuridici dell'Università di Cagliari*, 1953, 54 ss.; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, CEDAM, 1957, 407 ss.; G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 75 ss.; G. CHIARELLI, *Popolo*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, Torino, Utet, 1968, 280 ss.; C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1975, 21 ss.; R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 159 ss.

Stato riconosce ai propri cittadini, e quelli che eventualmente possano essere estesi anche ai non-cittadini. La legge sulla cittadinanza diventa così lo strumento che deve sancire la tendenziale coincidenza tra cittadinanza verticale e cittadinanza orizzontale, tra appartenenza allo Stato e appartenenza alla comunità, che diventa comunità nazionale.

Ragionando in questi termini il campo sembrerebbe sgombro di ambiguità e incertezze. La legittimazione della titolarità dei diritti politici non si ritrova in un dato formale (la cittadinanza-*Staatsangehörigkeit*), ma nel dato sostanziale che è ad esso presupposto (l'individuazione di una comunità politica, cioè di un popolo, cioè di una cittadinanza-*Staatsbürgerschaft*). Tuttavia quella comunità viene a coincidere, a partire dall'Ottocento, con la nazione. La legge sull'acquisto della cittadinanza formale deve garantire la coincidenza tra lo status giuridico di cittadino e l'appartenenza alla comunità nazionale (ecco perché tutte le leggi della seconda metà dell'Ottocento e della prima metà del Novecento, nell'Europa continentale, esaltano il criterio dello *ius sanguinis* come veicolo di attribuzione della cittadinanza in senso giuridico-formale). Solo a tale condizione è possibile far coincidere il popolo con la somma dei cittadini (operare cioè una assimilazione tra *Staatsbürgerschaft* e *Staatsangehörigkeit*). Il risultato finale è che tutti i cittadini-*Staatsangehörige* sono titolari dei diritti politici.

Senonché, tale coincidenza è oggi (se non è sempre stata) meramente artificiale, e non corrisponde (o non corrisponde più) alla realtà. Gli ordinamenti giuridici tendono a riconoscere i diritti politici sulla base del possesso della cittadinanza formale, senza domandarsi se effettivamente vi sia coincidenza sostanziale tra i cittadini intesi come *Staatsangehörige* e i cittadini intesi come *Staatsbürger*. Se ed in quanto la legge sulla cittadinanza (giuridico-formale) sia effettivamente in grado di definire con precisione i confini soggettivi della collettività, allora l'attribuzione ai soli cittadini dei diritti politici trova una giustificazione. Ma quando si prova a ricostruire quale sia la concezione sostanziale di popolo alla radice della nozione di sovranità popolare da cui le diverse Costituzioni fanno dipendere l'estensione dei diritti politici, tale coincidenza tra collettività e somma dei cittadini in senso giuridico sembra non reggere più. Allora, come è stato efficacemente osservato, accade che «il popolo, che assume una posizione del tutto preminente nel nostro ordinamento, al quale la Costituzione riconosce la titolarità e l'esercizio del potere sovrano ... finisce per essere in concreto molto simile ad una scatola vuota che può essere riempita di diversi contenuti secondo le scelte operate con la legge che stabilisce i criteri di attribuzione e di perdita della cittadinanza»³⁸.

Questo è il problema di fondo che fa apparire insoddisfacenti tutte le ricostruzioni «riduzionistiche» tendenti a identificare il «popolo sovrano» con la somma dei cittadini in senso giuridico-formale, e costoro come i titolari esclusivi degli specifici diritti riconosciuti dagli artt. 48, 49, 51 ecc. della Costituzione. Il principio della sovranità popolare, strettamente connesso al

³⁸Così rileva R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, cit., 171.

principio democratico, impone oggi, nel c.d. «Stato costituzionale»³⁹, la massima estensione del diritto di voto tra i componenti della comunità politica. I diritti politici devono cioè essere riconosciuti a tutti coloro che fanno sostanzialmente parte della comunità politica, in quanto deve essere loro consentito di partecipare all'assunzione delle decisioni pubbliche, cioè collettive, riguardanti la comunità stessa e per essa vincolante. Ma per definire i confini soggettivi di quella comunità, si va a utilizzare un criterio che è stato elaborato a tutt'altri fini, e che oggi non è più in grado (se mai lo è stato) di garantire quella corrispondenza. È un dato di fatto che, nella nostra epoca, il complesso degli Staatsbürger coincide sempre meno con l'insieme degli Staatsangehörige.

Da un lato, infatti, vi sono individui che non sono cittadini in senso giuridico, pur vivendo stabilmente nel territorio dello Stato e subendo quotidianamente e permanentemente (e non solo episodicamente) decisioni pubbliche assunte in nome del popolo (cioè in nome degli Staatsbürger), alla cui elaborazione essi, proprio in quanto privi di Staatsangehörigkeit, non hanno contribuito. Costoro, qualora fosse adottato un criterio sostanziale di classificazione, potrebbero essere considerati a buon diritto come membri della comunità politica.

Dall'altro lato vi sono cittadini in senso giuridico che, per il fatto di essersi stabilmente trasferiti ed integrati in altre comunità politiche, hanno perso il contatto diretto e continuativo con il popolo, non sono minimamente coinvolti dalle decisioni pubbliche assunte da o in nome di quel popolo, e ciò nondimeno, in quanto mantengono formalmente la Staatsangehörigkeit, restano pienamente titolari dei diritti politici. Costoro, se si volesse adottare un criterio sostanziale di classificazione, sarebbero da considerare membri della comunità politica del paese ove vivono, piuttosto che di quella del paese di cui sono (formalmente) cittadini.

Siamo insomma in presenza di una doppia incongruenza. Da un lato vi sono individui che, pur essendo formalmente "stranieri" (o comunque non-cittadini, come nel caso degli apolidi), fanno a tutti gli effetti parte di una comunità politica, in quanto vivono e lavorano quotidianamente fianco a fianco con i cittadini-Staatsangehörige, ne condividono le esperienze, adempiono ai doveri di solidarietà – specie economica – che l'ordinamento giuridico richiede loro alla pari degli altri. Costoro, in quanto l'attribuzione della titolarità soggettiva dei diritti politici venga fatta dipendere dal possesso della cittadinanza in senso giuridico-formale, sono esclusi dall'esercizio del voto e degli altri diritti di partecipazione costituzionalmente garantiti. Dall'altro lato vi sono individui che, pur non facendo attualmente parte di quella comunità politica, in quanto se ne sono permanentemente allontanati, non adempiono ai doveri di solidarietà (in primo luogo non pagano le imposte), tuttavia mantengono con la madrepatria uno speciale collegamento giuridico (rappresentato dalla cittadinanza in senso formale), sono elettori e titolari degli altri diritti di partecipazione.

³⁹ Per l'elaborazione di questa categoria, nell'ambito della classificazione delle forme di Stato, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., 20 ss.

5. L'esercizio dei diritti di partecipazione da parte dei cittadini permanentemente trasferiti all'estero (rinvio).

Non è possibile, in questa sede, affrontare neppure per sommi capi la problematica inerente all'esercizio di diritti di partecipazione politica (a cominciare dal voto) da parte di soggetti titolari dello status giuridico di cittadini italiani, ancorché palesemente privi delle caratteristiche sostanziali che a tale status andrebbero riconnesse. È noto che la legislazione italiana sulla cittadinanza giuridica si è sempre preoccupata di favorire il più possibile la conservazione della cittadinanza da parte di coloro che si fossero permanentemente trasferiti all'estero. Ancora nel 1992, con una riforma non a caso definita recentemente «ritardataria e schizofrenica»⁴⁰, il legislatore ha disciplinato le condizioni di acquisto e di riacquisto della cittadinanza come se l'Italia fosse ancora un paese di emigrazione e come se i lavoratori emigranti fossero ancora da considerare, alla stregua di quanto avvenne nei primi decenni del ventesimo secolo, un capitale demografico da sfruttare in termini di politica estera. Il poco lungimirante legislatore del 1992⁴¹ non sembrò rendersi conto che il paese si stava già molto rapidamente trasformando in terra di immigrazione e accoglienza, nel quale – oltretutto – il problema dell'integrazione dei nuovi arrivati nel tessuto sociale interno non presentava, a differenza di altre realtà europee, aspetti di particolare drammaticità. Gran parte dei problemi e delle perplessità attualmente suscitate dalla legislazione sul voto degli italiani all'estero sono da far risalire a quella disciplina del tutto particolare delle condizioni di acquisto (o, meglio, di mantenimento o di riacquisto) della cittadinanza italiana da parte dei discendenti degli italiani emigrati nell'ultimo secolo⁴².

È certo, in ogni caso, che proprio l'accostamento della disciplina del diritto di voto degli italiani all'estero all'attuale condizione dei non-cittadini residenti in Italia rende ancora più urgente la necessità di affrontare con strumenti interpretativi rinnovati la questione del rapporto tra cittadinanza giuridica e partecipazione politica. Questione che, come si è tentato di argomentare nei paragrafi precedenti, mette in crisi alcuni tradizionali punti fermi in materia di determinazione dei confini del concetto di popolo sovrano.

6. Per un diversa ricostruzione dei rapporti tra cittadinanza giuridica e titolarità dei diritti di partecipazione.

⁴⁰ G. ZINCONI, *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, Roma, Laterza, 2006, 143 ss., a proposito della legge 5 febbraio 1992, n. 91, sulle condizioni di acquisto della cittadinanza italiana, tuttora in vigore.

⁴¹ Lo stesso meccanismo si è peraltro ripetuto in occasione di alcune mini-riforme della legge sulla cittadinanza del 1992, dirette a favorire ulteriormente l'acquisto della cittadinanza italiana per varie categorie di ex-italiani residenti all'estero: cfr. la l. 14 dicembre 2000, n. 379, recante «Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti»; e più recentemente la l. 8 marzo 2006, n. 124, recante «Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, concernenti il riconoscimento della cittadinanza italiana ai connazionali dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia e loro discendenti».

⁴² Per ulteriori approfondimenti sul punto si rinvia a E. GROSSO, *Legge costituzionale n. 1/2000 – Legge costituzionale n. 1/2001*, in *Commentario della Costituzione*, iniziato da G. BRANCA e proseguito da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, Zanichelli – Il Foro Italiano, 2006, 195 ss.

Nelle pagine che precedono si è tentato di dimostrare che la limitazione della titolarità dei diritti di partecipazione politica a coloro che sono in possesso della cittadinanza giuridico-formale – ossia dello status definito dalla legge che disciplina le condizioni di acquisto della cittadinanza – non rappresenta un destino ineluttabile di qualsiasi comunità politica organizzata, ma è il frutto del lungo portato storico rappresentato dall’esperienza dello Stato-nazione ottocentesco, nel quale maturò l’idea che vi fosse una corrispondenza necessaria tra cittadinanza-*Staatsbürgerschaft* e cittadinanza-*Staatsangehörigkeit*. Quel modello appare tuttavia, per molti aspetti, in crisi.

Si tratta a questo punto di verificare quali siano gli strumenti giuridici attraverso cui tale modello possa essere superato. A tale proposito, prenderemo in considerazione il diritto di voto, assunto qui come paradigma della vicenda complessiva coinvolgente i diritti di partecipazione politica, ancorché vi sia assoluta consapevolezza sul fatto che questi ultimi non possano in alcun modo essere ricondotti (ovverosia ridotti) all’esercizio del primo⁴³.

Oggi, come si diceva all’inizio, sono elettori soltanto i cittadini italiani maggiorenni, ossia coloro cui la legge sulla cittadinanza italiana attribuisce quel particolare status giuridico. Tale limitazione è positivamente stabilita dalla legge, ossia dall’art. 1 del DPR n. 223/1967. Si tratta di una limitazione direttamente fondata su un divieto di carattere costituzionale? Sarebbe cioè possibile, per formulare la domanda in modo più preciso, che una diversa disciplina del rapporto tra cittadinanza e esercizio del diritto di voto sia introdotta per via legislativa? Oppure si deve concludere che la Costituzione vieti qualsiasi estensione del suffragio al di là dei confini della *Staatsangehörigkeit*, sicché nessuna modifica in materia potrebbe essere introdotta senza una previa revisione costituzionale?

La tesi che qui si tenterà di argomentare è che la Costituzione non contenga in realtà alcun divieto, e che l’attuale esclusione della partecipazione dei non-cittadini al voto sia puramente la conseguenza di una scelta politico-legislativa, legittima quanto reversibile laddove il Parlamento ritenesse di approvare una legge di segno contrario.

Si noti che, impostando il problema in questi termini, è intenzione di chi scrive superare – nel senso di ignorare – tutte le ricostruzioni che pure sono state proposte negli ultimi anni, tendenti a trovare lo spazio per possibili limitazioni del presunto divieto costituzionale di estensione del diritto di voto⁴⁴. Si pensi, ad esempio, a ciò che è stato sostenuto a proposito del D.L.vo 12 aprile

⁴³ Come si sottolineava in precedenza, il poderoso sviluppo di cui la partecipazione politica, in tutte le sue forme, ha goduto con l’affermarsi della moderna società democratico-pluralista non consente di limitare lo studio dei diritti politici al solo momento del suffragio. Si è scelto tuttavia di focalizzare l’attenzione proprio sul modo in cui, nelle Costituzioni europee, è disciplinata la titolarità del diritto di voto, in quanto di tutti i diritti politici esso rappresenta tuttora quello paradigmatico e simbolicamente esemplificativo. Non a caso, proprio sul diritto di voto si scaricano tutte le tensioni, le incertezze, le esitazioni, che in varia misura caratterizzano il dibattito politico attuale sui problemi dell’integrazione. Il vero terreno su cui si gioca la partita dell’estensione dei diritti di partecipazione resta indubbiamente quello del suffragio. È qui che le resistenze di ordine politico si intrecciano alle considerazioni di ordine giuridico-costituzionale, perché è attraverso il riconoscimento del diritto di voto che si perviene a ridefinire i confini della comunità politica, e in definitiva a ridiscutere il significato della sovranità popolare.

⁴⁴ Tali ricostruzioni, come noto, hanno fatto leva, con diversi argomenti, sull’art. 11 Cost., concernente le possibili «limitazioni di sovranità» in favore dell’attuazione di disposizioni comunitarie, ovvero sull’art. 10 Cost., concernente

1996, n. 197, che dando attuazione alle Direttive 93/109/CE e 94/80/CE del Consiglio dell'Unione Europea, in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato diverso da quello di cui sono cittadini nazionali, ha attribuito il diritto di voto alle elezioni comunali e alle elezioni per il Parlamento europeo a tutti gli stranieri comunitari residenti in Italia. La legittimità costituzionale di tale estensione, operata con legge ordinaria, è stata giustificata dalla maggior parte degli autori con il consueto ricorso alle «limitazioni di sovranità» di cui all'art. 11 Cost., che avrebbero reso possibile una deroga all'art. 48, altrimenti insuperabile. Ora, a parte il fatto che l'art. 48 (e tanto più l'art. 1, in quanto intimamente connesso con il 48), per unanime riconoscimento della dottrina farebbe parte di quel nucleo di «principi supremi» dell'ordinamento costituzionale, che costituirebbero specifici «controlimiti» all'art. 11, insuscettibili quindi di deroga da parte dei trattati comunitari, si deve in ogni caso rilevare che tale impostazione del problema appare insoddisfacente, proprio in quanto pretende di giustificare l'eventuale accesso all'elettorato di talune categorie di non-cittadini sulla base di un «principio di eccezione», con ciò evitando di soffermarsi sulla natura e sul significato di quegli stessi principi costituzionali che definiscono i confini della comunità politica e l'estensione soggettiva dei diritti fondamentali. Qui si proverà a intraprendere una strada diversa.

6.1. L'interpretazione dell'art. 48 Cost. secondo la dottrina.

La conclusione secondo cui, dalla formulazione letterale dell'art. 48 Cost., dovrebbe dedursi, mediante l'applicazione dell'argomento a contrario, che a chi non sia in possesso della cittadinanza italiana sarebbe costituzionalmente vietato l'accesso all'elettorato, non sembra a chi scrive adeguatamente argomentata. Eppure costituisce tuttora la posizione dominante.

Taluno osserva come appaia evidente «che solo i cittadini sono titolari dei diritti politici», e come sia del tutto chiaro «che la concessione del diritto di voto ai non-cittadini abbisogni della revisione costituzionale sia per il livello amministrativo sia per quello europeo», dal momento che sarebbe «razionale che "tutti" siano tenuti ad esempio a concorrere alle spese pubbliche, mentre diritti e doveri di appartenenza alla comunità politica veng[a]no attribuiti solo a coloro che

la disciplina della condizione giuridica dello straniero «in conformità» con le norme e i trattati internazionali. A tale ultimo proposito, in particolare, si è da molte parti auspicata l'approvazione di una legge di autorizzazione alla ratifica del Capitolo C della convenzione di Strasburgo del 5 febbraio 1992 in materia di accesso dei non cittadini al voto locale. Tale legge ordinaria consentirebbe l'introduzione a Costituzione invariata del diritto di elettorato attivo e passivo per talune categorie di stranieri extracomunitari residenti in Italia, limitatamente alle elezioni comunali (cfr. sul punto, da ultimo, P. BONETTI, Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative, in *Federalismi.it*, n. 11/2003; G. FRANCHI SCARSELLI, Una legge riconosciuta sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica, in *Quad. Cost.*, n. 3/2000, 649 ss.; G. BASCHERINI, Diritti fondamentali e condizione dello straniero nell'esperienza costituzionale italiana. L'immigrazione tra storia costituzionale e prospettive europee, in corso di pubblicazione). Si tratta di lodevoli sforzi, diretti ad argomentare la non-incostituzionalità di una eventuale legge ordinaria che estenda ad alcune categorie di stranieri il diritto di voto per le elezioni locali. Gli autori citati, tuttavia, non affrontano il nodo essenziale, che resta quello del rapporto in termini costituzionali tra diritto di voto, cittadinanza e sovranità popolare.

posseggono la cittadinanza»⁴⁵. Sulla base di tali premesse qualsiasi tentativo di introdurre, da parte del Parlamento, una estensione del voto a categorie diverse «risulterebbe un pericoloso strappo alla Costituzione». Altri affermano apoditticamente che i diritti politici spetterebbero «ovviamente solo ai cittadini, chiamati a dettare l'indirizzo politico del loro paese»⁴⁶, o ricordano le «numerose disposizioni del Testo (che sembrano tutte fornire limiti assolutamente invalicabili per una simile apertura: come, ad esempio, gli art. 48, 51, 56 terzo co., 58, 75 terzo co., Cost.)»⁴⁷. Altri ancora, pur valorizzando il principio di uguaglianza del voto, che impone il suffragio universale, mostrano la persistente influenza di quella costruzione di derivazione ottocentesca – analizzata in precedenza – secondo cui vi sarebbe una esatta coincidenza tra comunità politica e comunità nazionale, e affermano che la titolarità del voto non può che seguire la cittadinanza, anziché l'incolato. La Costituzione, infatti, imporrebbe di escludere «dalla titolarità del diritto ... quanti sono sottoposti, anche stabilmente, alla sovranità di uno Stato in quanto viventi ed operanti sul territorio ... perché privi di una qualità che li astrae dalla loro condizione materiale e che deriva da una superfetazione giuridica di una appartenenza ipostatizzata col nome di nazione»⁴⁸.

Tutt'al più si concede, in una prospettiva *de iure condendo*, la possibilità che il diritto di voto per i non cittadini sia riconosciuto attraverso una revisione costituzionale dell'art. 48. A tale proposito, peraltro, alcuni autori precisano che tale revisione potrebbe riguardare – tutt'al più – il diritto di voto a livello locale, restando in ogni caso indiscutibile che «per quanto concerne l'elemento "indefettibile" della cittadinanza, occorre osservare come esso ... è destinato a rimanere davvero essenziale per il conseguimento della capacità elettorale politica»⁴⁹. In questo modo si ammette peraltro la possibilità di distinguere tra la capacità elettorale politica e la capacità elettorale amministrativa. Tale conclusione non sembra affatto coerente con la valenza generale del concetto di «eletto» di cui all'art. 48. Se la garanzia costituzionale del diritto di voto non comprendesse, negli stessi termini, sia il voto politico che quello amministrativo, si perverrebbe all'assurda

⁴⁵ F. LANCHESTER, *Voto*, cit., 1123. Tale tesi appare peraltro smentita – per ciò che concerne il voto europeo – dal già ricordato D. L.vo N. 197/1996, e ancor prima dalla l. n. 9/1989, di cui si dirà oltre.

⁴⁶ P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 175. Della stessa opinione T. MARTINES, Artt. 56-58, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1984, 48, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, 89; G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1992, 312 ss.

⁴⁷ E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, Giuffrè, 1997, 201 ss., il quale pur apprezzando gli sforzi diretti a estendere anche ai non-cittadini la partecipazione alla gestione della cosa pubblica, in funzione di una piena realizzazione dell'uguaglianza sostanziale, nega tuttavia che la Costituzione consenta tale operazione. L'autore tenta in realtà di fare leva, oltre che sul dato letterale, sulla stessa nozione costituzionale di cittadinanza, che a suo dire si fonderebbe essenzialmente sulla titolarità dei diritti politici in questione: se essi fossero estesi ai non-cittadini risulterebbe impossibile pervenire ad una definizione coerente dell'istituto.

⁴⁸ G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, cit., 24., secondo il quale «è ovvio che si è di fronte a un limite che incontra l'universalità del suffragio, è il limite posto dalla statualità delle istituzioni, dal rapporto dialettico ma ineludibile tra Costituzione e stato, dalla inclusione della sovranità nella statualità anche quando le costituzioni la intitolano al popolo» (cfr. in proposito retro, cap. 1). L'autore conclude – con parole dalle quali pure traspare una punta di rammarico – che i non-cittadini, benché stabilmente residenti e pienamente integrati, «non possono partecipare direttamente e mediante la rappresentanza alla determinazione delle condizioni giuridiche della propria esistenza e dei rapporti che stabiliscono con gli individui con cui convivono».

⁴⁹ E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, cit., 1990, 220.

conclusione che solo il primo – e non anche il secondo – sarebbe fornito di una specifica tutela costituzionale quanto ai requisiti e alle modalità di esercizio, non esistendo alcuna disposizione costituzionale che disciplini espressamente autonomi requisiti di elettorato per il voto amministrativo⁵⁰.

Per la verità, il tenore letterale dell'art. 48 sembra rendere possibile un'interpretazione assai diversa. La disposizione pare infatti limitarsi a fornire una specifica garanzia costituzionale ai cittadini: tutti i cittadini sono elettori, nel senso che nessun cittadino può essere privato dal legislatore della qualità di elettore. Sulla scorta dell'insegnamento di Paolo Barile – il quale riteneva che «le situazioni giuridiche sono attribuite, di regola, a tutti i soggetti privati costituzionali senza riguardo alla loro cittadinanza ... le eccezioni sono là dove la Costituzione esclude espressamente i non-cittadini»⁵¹ – appare corretto, in materia di diritti di libertà, fornire un'interpretazione «aperta» delle norme costituzionali, quando esse sono appunto dirette a garantire diritti e non a prescrivere divieti⁵².

Da queste considerazioni generali, taluni autori hanno provato ad argomentare che, anche a proposito del diritto di voto (e dei diritti politici in genere), la Costituzione si limiterebbe ad offrire una tutela positiva ai cittadini, senza tuttavia impedire che il legislatore – anche senza il conforto di una revisione della Costituzione – estenda eventualmente agli stranieri o a talune categorie di essi un diritto che, per questi ultimi, non sarebbe da qualificare come «diritto costituzionale» ma come mero «diritto legislativo», sempre revocabile dal Parlamento⁵³. Partendo da una perentoria e apparentemente definitiva affermazione della Corte, secondo la quale agli stranieri deve essere assicurato il godimento di «tutti quei fondamentali diritti democratici che non siano strettamente inerenti allo status civitatis»⁵⁴, si potrebbe infatti argomentare che l'esclusione di questi ultimi «si riferisce tuttavia solo al godimento dei diritti politici come diritti fondamentali (inviolabili). Nulla esclude – invece – che quei diritti possano essere goduti ... se il legislatore decide di ampliare l'ambito della tutela ... Non è escluso, insomma, che allo straniero possano attribuirsi veri e propri diritti politici»⁵⁵. In tale prospettiva, si conclude, sarebbe

⁵⁰ Cfr. sul punto F. LANCHESTER, *Voto*, cit., 1124, secondo cui «la distinzione tra votazioni politiche ed amministrative non resiste ad una valutazione sostanziale della compattezza con cui il Costituente ha trattato il tema del titolo di partecipazione alle votazioni del corpo elettorale». Si rinvia a E. GROSSO, *Articolo 48*, cit.

⁵¹ Così P. BARILE, *Le libertà nella Costituzione. Lezioni*, Padova, CEDAM, 1966, 33.

⁵² Molto chiara appare sul punto, proprio in relazione ai diritti politici, la posizione di A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali, parte generale*, Padova, CEDAM, 2003 (3° ed.), 319, il quale riconosce al legislatore ordinario il potere di «estendere agli stessi stranieri il godimento dei diritti che la Costituzione riserva ai soli cittadini, ivi inclusi quelli di natura "politica"».

⁵³ È questa, in particolare, la posizione di M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1992, 224 s.; M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 1992, 585.

⁵⁴ Sentenza n. 11/1968

⁵⁵ M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri*, cit., 225; M. LUCIANI, *La Costituzione italiana*, cit., 585, dove si osserva che «nella giurisprudenza costituzionale l'esclusione del riconoscimento dei diritti politici agli stranieri sembra riferirsi ... solo al godimento dei diritti politici come diritti fondamentali (inviolabili). Non si esclude - invece - che quei diritti possano essere goduti (ma appunto in quanto diritti "legislativi", o tutt'al più "costituzionali" ma non "fondamentali") se il legislatore (ordinario o costituzionale) decide di ampliare l'ambito della tutela».

unicamente da escludere «che lo straniero possa pretendere già sulla base della Costituzione vigente, l'attribuzione dei diritti politici in quanto diritti fondamentali, non che questi siano comunque, sulla base di una scelta legislativa discrezionale, conferiti»⁵⁶.

Si fa notare a tale proposito che già in una occasione il legislatore ordinario ha disposto l'estensione dell'elettorato (si trattava nello specifico dell'elettorato passivo, ma il discorso naturalmente non cambia) a talune categorie di non-cittadini: è il caso della legge 18 gennaio 1989, n. 9, che ha esteso l'eleggibilità al Parlamento europeo ai «cittadini degli altri Paesi membri della Comunità europea che risultino in possesso dei requisiti di eleggibilità al Parlamento europeo previsti dalle rispettive normative nazionali». La disposizione, tra l'altro, è entrata in vigore ben prima che il Trattato di Maastricht fornisca una presunta «copertura pattizia» (ex art. 11 Cost.) a tale pretesa rottura costituzionale.

L'art. 48, dunque, non andrebbe letto come norma che preclude l'estensione, al non-cittadino, delle libertà politiche, ma esclusivamente come autorizzazione al legislatore a operare una differenziazione ove lo ritenga politicamente opportuno. Tale norma, come anche quella contenuta nell'art. 51, esprimerebbe un principio di possibile graduazione, discrezionalmente applicabile dal legislatore, che dovrebbe sostituirsi al tradizionale principio di esclusione dei non-cittadini dallo status *activae civitatis*, tramandatoci dalla teoria dei diritti pubblici soggettivi nello Stato nazionale di stampo ottocentesco. Non varrebbe, a confutazione di tale tesi, sostenere l'intima connessione tra i «cittadini» di cui all'art. 48 e il «popolo» di cui all'art. 1, in quanto, come sottolineato in precedenza, tale sovrapposizione tra i due concetti sarebbe soltanto il frutto di una «riduzione» giuridicamente arbitraria, essendo tutto da dimostrare che la cittadinanza sottesa al concetto di popolo (nel senso di comunità politica) sia quella stessa cittadinanza in senso giuridico-formale i cui confini sono definiti dalla legge che ne determina i modi di acquisto.

6.2. Le precisazioni della giurisprudenza costituzionale.

Sebbene la dottrina maggioritaria si mostri tuttora ostile a una interpretazione «aperta» dell'art. 48, così come delle altre disposizioni che attribuiscono specifici diritti soggettivi ai «cittadini», tale lettura sta lentamente facendosi strada, non soltanto presso qualche autore, ma anche nella giurisprudenza. Da un lato, la Corte costituzionale, pur non essendosi ancora, fino ad oggi, espressamente pronunciata sul punto, sembra propensa a interpretare le norme concernenti i diritti e i doveri costituzionali dei «cittadini» come non specificatamente riservate a questi ultimi. Dall'altro lato, alcune recenti affermazioni del Consiglio di Stato sembrano confermare che,

⁵⁶ M. LUCIANI, *La Costituzione italiana*, cit., 586; nella stessa prospettiva M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., 1997, 429 s.; A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica degli stranieri nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 1000 ss.; L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario*, Torino, Giappichelli, 1996, 31 ss.; L. MELICA, *La partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale*, in *Regione e governo locale*, 1995, 55 ss.; G. BASCHERINI, *Verso una cittadinanza sociale?*, in *Giur. cost.*, 1999, 396.

anche a giudizio dei magistrati di Palazzo Spada, non sarebbe costituzionalmente illegittima una legge ordinaria che estendesse agli stranieri, o a taluni di essi, alcuni o tutti i diritti elettorali spettanti oggi ai soli cittadini.

Quando fu portata all'attenzione della Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della già menzionata legge 18 gennaio 1989, n. 9, sull'estensione dell'elettorato passivo nelle elezioni del Parlamento europeo a tutti i cittadini europei che siano in possesso dei requisiti di eleggibilità previsti dalle rispettive leggi nazionali, il giudice delle leggi se la cavò con un'ordinanza di manifesta inammissibilità per irrilevanza⁵⁷. Più recentemente, la Corte ha di nuovo evitato di entrare nel merito della questione, quando ha dovuto giudicare alcune disposizioni contenute nei nuovi Statuti regionali dell'Emilia-Romagna e della Toscana, impugnate dal governo, dirette a promuovere, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati⁵⁸.

Se tuttavia la Corte ha fino ad oggi mostrato di non volersi addentrare, se non espressamente costretta, in un intrico di questioni certamente spinose, essa non ha peraltro mai preso posizione in favore della tesi restrittiva. Non possono certo essere richiamate, a tale proposito, le scarse affermazioni contenute in alcune lontane pronunce, che sembrano tutt'al più escludere i diritti strettamente inerenti allo status civitatis dal novero dei diritti fondamentali degli stranieri, senza peraltro precisare alcunché in merito alla possibilità di un loro eventuale riconoscimento come «meri diritti legislativi»⁵⁹.

Nel 1999, al contrario, pur prendendo in esame una questione apparentemente diversa, la Corte ha di fatto aperto uno spiraglio verso una possibile nuova ricostruzione del significato dell'art. 48. In quell'occasione⁶⁰ viene respinta la questione di legittimità costituzionale riguardante la legge che impone anche agli apolidi, in quanto residenti in Italia, l'adempimento degli obblighi

⁵⁷ Ord. n. 316/1989. In quell'occasione la Corte, approfittando del venir meno dei presupposti di fatto (l'annunciata candidatura di una cittadina francese alle elezioni per il Parlamento Europeo del 1989 non si era effettivamente concretizzata, da cui l'irrilevanza della questione nel giudizio ex art. 700 c.p.c. con il quale era stata chiesta l'inibizione alla presentazione di detta candidatura per violazione dell'art. 51 Cost.), riuscì ad evitare di entrare nel merito di una questione sicuramente spinosa, ma che forse avrebbe meritato maggiore considerazione. Si veda sul punto G. CORDINI, Questioni in tema di eleggibilità al Parlamento Europeo di candidati privi della cittadinanza italiana, in *Giur. cost.*, 1989, I, 1425 ss.

⁵⁸ Cfr. le sentt. n. 372 e 373 del 2004, che hanno dichiarato le relative questioni inammissibili, in quanto alle citate disposizioni non poteva essere ricondotta alcuna specifica efficacia giuridica. Cfr., altresì, la sent. n. 300/2005, che ha dichiarato infondata, senza entrare nel merito dell'estensione del diritto di voto, una questione di legittimità costituzionale relativa ad una legge regionale dell'Emilia-Romagna diretta a disciplinare varie forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti.

⁵⁹ Si tratta della sent. n. 11/1968, già ricordata sopra, che si limita ad escludere che agli stranieri debba essere assicurato il godimento dei diritti inerenti allo status civitatis (ma nulla dice sul fatto che tale godimento possa essere discrezionalmente concesso dal legislatore) e della sent. n. 104/1969, la quale non fa altro che ribadire (conformemente alla precedente sent. n. 120/1967) la sua posizione sull'applicabilità agli stranieri del principio di uguaglianza in materia di diritti inviolabili, sottolineando che questi ultimi «rappresentano un minus rispetto alla somma dei diritti di libertà riconosciuti al cittadino» (anche in questo caso non sembra possa trarsi alcun argomento pro o contro la possibilità di estendere il diritto di voto, in via legislativa, ai non-cittadini).

⁶⁰ Cfr. la sent. n. 172/1999.

di leva. Senza entrare nel merito dell'argomento affrontato⁶¹, può essere utile richiamare alcune affermazioni con le quali la Corte sembra non soltanto aprire scenari inaspettati sul piano dell'estensione soggettiva dei doveri di solidarietà, ma anche consentire una nuova ricostruzione delle disposizioni costituzionali che garantiscono il godimento dei diritti di libertà ai cittadini, nonché – soprattutto – una nuova interpretazione del concetto sostanziale di «comunità politica» che a tali norme è sotteso.

La Corte, chiamata a confrontare la legge impugnata con l'art. 52 Cost., a norma del quale la difesa della patria è «sacro dovere del cittadino», riconosce che la disposizione costituzionale è palesemente diretta ai soli cittadini italiani. Da ciò tuttavia non discende affatto l'incostituzionalità di una legge che imponga il servizio di leva ad alcune categorie di non-cittadini, in quanto «la portata normativa della disposizione costituzionale è, palesemente, quella di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale». Quindi, a giudizio della Corte, non è decisivo stabilire quali siano i titolari del dovere costituzionale di difesa della patria, e del connesso obbligo di prestazione del servizio militare. È anzi palese che tali titolari siano i cittadini. Ma ciò non esclude che il legislatore possa – nei limiti della ragionevolezza⁶² – estenderne discrezionalmente la portata ad altri individui, diversi dai cittadini, rispetto ai quali giudichi essenziale la previsione dell'adempimento di tale obbligo, in considerazione di particolari interessi ritenuti meritevoli di tutela. Insomma, «il silenzio della norma costituzionale non comporta divieto. Perciò deve ritenersi esistere uno spazio vuoto di diritto costituzionale nel quale il legislatore può far uso del proprio potere discrezionale nell'apprezzare ragioni che inducano a estendere la cerchia dei soggetti chiamati alla prestazione del servizio militare».

Nella sentenza richiamata, la Corte sembra accreditare l'idea di una società aperta dei cittadini (una Bürgergesellschaft, per usare le parole di Ullrich Preuß⁶³), fondata sui diritti fondamentali e sui doveri di solidarietà stabiliti dalla Costituzione, dei quali beneficiano e ai quali sono obbligati tutti coloro che, cittadini o non-cittadini in senso giuridico, si trovano in Italia. Nell'evocare implicitamente il concetto di «patriottismo costituzionale», caro a Dolf Sternberger e a Jürgen Habermas⁶⁴, la Corte sembra riferirsi a una diversa «comunità dei cittadini» – fondata non sui

⁶¹ Sul punto si consenta di rinviare a E. GROSSO, Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza, in *Giur. cost.*, 1999, 1705 ss.

⁶² Nel caso di specie, la ragionevolezza dell'estensione andrebbe apprezzata alla luce della considerazione che gli apolidi sono parte integrante della comunità italiana in senso lato, si vedono riconosciuti la maggior parte dei diritti garantiti ai cittadini italiani, insomma godono di un patrimonio pubblico, costituito dalle istituzioni democratiche e dai diritti fondamentali garantiti e tutelati dalla Costituzione italiana. Non sembra dunque irragionevole alla Corte che tali soggetti possano essere chiamati alla difesa di quelle istituzioni e di quei diritti. A tale proposito la Corte sottolinea esplicitamente che gli apolidi residenti in Italia fanno parte di una «comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto» rispetto alla quale, secondo quanto stabilito dall'art. 2, «ricevono diritti e restituiscono doveri».

⁶³ H.K. PREUß, Zum verfassungstheoretischen Begriff des Staatsbürgers in den modernen Gesellschaft, in ID., (cur.), *Staatsbürgerschaft und Zuwanderung*, Zerp-Diskussionpapier 5/93, Bremen, 1993, 21 ss.

⁶⁴ Si vedano gli articoli, ora raccolti in volume, di D. STERNBERGER, *Verfassungspatriotismus*, Frankfurt am Main, Insel Verlag, 1990): «La patria è la Costituzione, che noi rendiamo vitale. La patria è la libertà di cui noi godiamo veramente quando la promoviamo, la pratichiamo, la difendiamo» (ivi, 12); «Il sentimento nazionale continua ad

legami di sangue ma sui diritti individuali e sui principi di libertà e democrazia politica sanciti dalle Costituzioni – che si costituisce quasi mediante «un’adesione associativa» intorno a quei principi. In tale comunità, più ampia di quella fondata sulla Staatsangehörigkeit sancita dalla legge sulle condizioni di acquisto della cittadinanza, trovano posto gli apolidi che risiedono in Italia, cioè coloro che hanno deliberatamente scelto di farne parte (la Corte parla esplicitamente di «scelta non giuridicamente imposta circa lo stabilimento della propria residenza»). Ma, volendo prendere sul serio le parole del giudice costituzionale, in essa dovrebbero essere anche formalmente accolti, se lo vogliono, tutti coloro che, pur essendo giuridicamente «stranieri», fanno già sostanzialmente parte della Bürgergesellschaft, essendo regolarmente residenti in Italia, svolgendovi un’attività lavorativa, formandovi una famiglia e fruendo dei servizi sociali messi loro a disposizione, pagando le imposte, in una parola dimostrando di integrarsi attraverso la partecipazione alla vita delle comunità locali ove «si svolge la loro personalità»⁶⁵.

Ora, se – come dice la Corte – la lettera della norma costituzionale che impone l’adempimento di un dovere (ovvero, il ragionamento è il medesimo, riconosce il godimento di un diritto) non è da sola sufficiente a limitarne la portata soggettiva, ma soltanto a definirne l’ambito minimo di applicazione, se la comunità dei diritti e dei doveri costituzionali può essere definita in termini più ampi di quelli nazionali, se quindi, indipendentemente da quanto la Costituzione positivamente stabilisce, il legislatore è sempre legittimato – entro i limiti della ragionevolezza – a riconoscere diritti o a richiedere l’adempimento di doveri anche a coloro i quali, pur non essendo cittadini ai sensi della legge che fissa i modi d’acquisto della Staatsangehörigkeit, possano essere identificati a tutti gli effetti come membri di una comunità politica allargata (la Corte parla in proposito «quasi di una seconda cittadinanza»), allora è possibile ripensare in termini positivi alla questione della possibilità di estendere per via legislativa, a chi non sia cittadino, i diritti di partecipazione politica. La ragionevolezza dell’estensione legislativa del dovere di difesa all’apolide residente si giustifica, secondo la Corte, con il ricorso al concetto di «patriottismo costituzionale». Ma allora quello stesso patriottismo, che viene richiesto anche a chi appartiene alla «comunità più ampia» non limitata dalle norme della legge sulla cittadinanza, dovrebbe essere idoneo a giustificare la previsione – per coloro che risiedono legalmente in Italia, vi svolgono una professione, esercitano i diritti della famiglia e adempiono ai doveri contributivi – dei diritti di partecipazione che

essere ferito: non viviamo ancora in una Germania unita e completa/compiuta. Ma viviamo in una Costituzione compiuta, in uno Stato costituzionale compiuto e questo è un modo di essere patria» (ivi, 14). J. HABERMAS, *Die Nachholende Revolution*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1990, spec. 151 ss.; ID., *Cittadinanza politica e identità nazionale*, cit., spec. 106 ss., il quale contrappone un patriottismo legato alla fedeltà ai principi della libertà politica e ai diritti fondamentali incorporati nella Costituzione al vecchio nazionalismo tedesco, affermatosi tra il 1871 e il 1945, padre di tutte le aberrazioni razzistiche fondate sull’espulsione e sull’emarginazione dei “nemici della nazione”.

⁶⁵ Tale possibilità di “integrazione sui principi costituzionali” è stata radicalmente negata, almeno per una larga maggioranza degli immigrati che oggi popolano l’Europa, da molti autori, tra cui spicca G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, Milano, Rizzoli, 2000, spec. 43 ss. Non è possibile riassumere, in questa sede, le sue argomentazioni, né le obiezioni cui possono essere soggette. Si permetta di rinviare, a tale proposito, a E. GROSSO, *Multiculturalismo e diritti fondamentali nella Costituzione italiana*, in A. BERNARDI (cur.), *Multiculturalismo, diritti umani, pena*, Quaderni di diritto penale comparato, internazionale ed europeo, Milano, Giuffrè, 2006, 109 ss.

rendono effettivamente ogni membro della comunità partecipe della vita e del progresso di quest'ultima.

Se si riflette su quanto argomentato in precedenza, a proposito del significato dei diritti di partecipazione politica come specifici diritti a «esprimere una quota di potere politico» in relazione alle scelte pubbliche riguardanti la vita della comunità (o delle comunità) di appartenenza, tale conclusione sembra perfettamente conforme al principio di ragionevolezza.

6.3. Le recenti prese di posizione del Consiglio di Stato.

Ulteriori conferme alla tesi di una possibile lettura «aperta» dell'art. 48 sono emerse, da ultimo, a margine di un contenzioso che ha coinvolto taluni Comuni italiani e il governo, in merito alla competenza, da parte dello Statuto comunale, a disporre autonomamente, senza una previa legge dello Stato, l'estensione ai non cittadini residenti sul territorio del Comune, del diritto di elettorato per il consiglio comunale e/o per i consigli di circoscrizione.

La vicenda è presto riassunta. Di fronte ad alcune delibere consiliari di modifica dei rispettivi statuti comunali⁶⁶, dirette a estendere l'elettorato attivo e passivo per il consiglio comunale o per il consiglio di circoscrizione, il governo ha reagito con lo strumento dell'annullamento d'ufficio in via straordinaria ex art. 138 TUEL. Prima di procedere all'annullamento, il governo ha peraltro chiesto una serie di pareri al Consiglio di Stato. Mentre per ciò che concerne l'elezione del consiglio comunale, l'argomento principale con cui si è giustificato l'annullamento faceva leva sull'esistenza di una riserva di legge statale, ex art. 117 comma II, lett. p, Cost. («legislazione elettorale di Comuni e Province»)⁶⁷, lo stesso argomento non poteva essere pedissequamente riutilizzato a proposito dell'elezione dei consigli circoscrizionali, rispetto alle quali è palese la competenza dello Statuto comunale, ex art. 17 TUEL. Un precedente parere del Consiglio di Stato (rilasciato nel 2004) che era stato richiesto dalla Regione Emilia Romagna in relazione a una delibera statutaria approvata dal Comune di Forlì⁶⁸, sembrava in effetti aprire uno spiraglio a favore dell'autonomia comunale – nel solo caso delle circoscrizioni – in materia di estensione dell'elettorato, sulla base della considerazione che tali organi, a differenza del consiglio comunale, sarebbero privi «di qualsiasi funzione politica e di governo, ovvero di funzioni che implicino

⁶⁶ Cfr. in particolare una delibera statutaria del Consiglio comunale di Genova del 27 luglio 2004, che prevedeva espressamente l'estensione del diritto di voto per il consiglio comunale e per quello circoscrizionale agli stranieri extracomunitari residenti da almeno sei anni; cfr. altresì analoghe delibere statutarie, riguardanti i soli consigli circoscrizionali, di Torino, Ancona, Firenze, Jesi, Ragusa, Perugia, La Spezia, Cesena, Cadenzano e Bassano Romano.

⁶⁷ Osserva a tale proposito C.S., sez.1, 16 marzo 2005, n. 9771, che «l'osservanza della riserva di legge, che nella specifica materia elettorale relativa ai Comuni è posta anche dall'art. 117, comma 2, lett. p della Costituzione, richiede che siano indicati dalla fonte primaria almeno i criteri di base per l'esercizio della normazione secondaria ... Inoltre, in virtù del parallelismo stabilito dall'art. 117, comma 6, della Costituzione, la competenza dello Stato si estende alla potestà regolamentare, il che, pur a voler ritenere possibili interventi della potestà statutaria del Comune che non siano di mera attuazione, accentua l'esigenza che la legge statale delimiti adeguatamente l'esercizio di tale potere normativo».

⁶⁸ Cfr. C.S., A.P., 28 luglio 2004, n. 8007.

scelte di fondo sulla valutazione – comparazione degli interessi delle varie componenti della collettività di quartiere o di frazione che nella circoscrizione si identifica». Alcune nuove decisioni del Consiglio di Stato, sollecitate dal governo, hanno tuttavia concluso, all'opposto, che anche i consigli di circoscrizione sarebbero assemblee elettive rappresentative di una comunità locale (in questo caso infracomunale). Essendo inoltre enti titolari di «funzioni di gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal Comune», essi non potrebbero, senza il previo intervento della legge dello Stato, essere eletti con la partecipazione di soggetti privi di cittadinanza⁶⁹.

Non è importante, in questa sede, stabilire se la ricostruzione del rapporto tra competenze del Comune e competenze dello Stato in materia di elettorato, quale operata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, sia esatta o comunque convincente⁷⁰. Né è importante mettere in evidenza, come peraltro hanno giustamente sottolineato alcuni commentatori, lo scarso rilievo attribuito dal Consiglio di Stato alla già citata Convenzione di Strasburgo del 1992 sulla partecipazione degli stranieri residenti alla vita politica locale. Ciò che più interessa, nella prospettiva della nostra riflessione, è che anche il Consiglio di Stato, proprio facendo ricorso all'argomento della riserva di legge statale – anziché a quello di un presunto divieto costituzionale ex art. 48 Cost. – offre una lettura aperta delle disposizioni costituzionali in materia di elettorato. Esplicitamente la Prima sezione, nel parere del 16 marzo 2005, afferma che «l'art. 48 (diritto di voto) e l'art. 51 (accesso alle cariche elettive) della Costituzione offrono ai cittadini la garanzia costituzionale del diritto di elettorato attivo e passivo, ma, contrariamente a quanto sostiene l'amministrazione referente [cioè il governo che aveva richiesto il parere] non precludono al legislatore ordinario di estendere gli stessi diritti, in tal caso privi di copertura costituzionale, a soggetti privi della cittadinanza italiana». E a riprova che già oggi l'ordinamento consentirebbe l'estensione per via legislativa dei diritti elettorali oltre il limite della cittadinanza, viene citato il D.Lvo 12 aprile 1996 n. 197 sull'elettorato dei cittadini europei.

Insomma, dalla citata giurisprudenza emerge l'idea che deve essere la politica, attraverso lo strumento della legislazione ordinaria, a stabilire l'opportunità e gli eventuali limiti di una estensione dell'elettorato ai non cittadini. Non è la Costituzione ad essere di ostacolo a una simile soluzione, né la politica può farsi scudo della Costituzione (o, per meglio dire, trovare in essa una scusa), per celare la – legittima ma non vincolata – decisione di non procedere a tale estensione. Sappiamo che, nel corso della XIV legislatura (dopo che nella XIII legislatura un progetto di legge ordinaria concernente l'estensione del voto locale agli stranieri extracomunitari titolari di

⁶⁹Cfr. ad es. C.S., sez. 1 e 2, 6 luglio 2005, n. 11074/04. Particolare rilievo assume, nelle citate pronunzie, la differenza che viene rilevata tra l'elettorato e tutte le altre forme di partecipazione popolare previste dall'art. 8 TUEL. Nel già citato parere del 16 marzo 2005, il Consiglio di Stato precisa in particolare che «la possibilità che lo straniero influisca in via mediata, attraverso il voto, o direttamente, se eletto, sull'esercizio di funzioni amministrative di competenza della circoscrizione e, se delegate, di funzioni di competenza comunale, sottolinea che esiste anche una linea di demarcazione sostanziale fra l'esercizio dell'elettorato e le altre forme di partecipazione che, esprimendo contributi di natura meramente consultiva o propositiva, non toccano la sfera delle potestà pubbliche».

⁷⁰ Cfr. ad es. T. GIUPPONI, La problematica estensione del voto amministrativo. Il quadro costituzionale e legislativo, in *Cittadini di oggi e di domani. Le sfide dell'immigrazione per il territorio*, atti del convegno di Alessandria, 18 novembre 2006, in corso di pubblicazione, che ne contesta le risultanze.

carta di soggiorno era stato stralciato dal disegno di legge di riforma della disciplina dell'immigrazione), sono stati presentati numerosi progetti di revisione costituzionale dell'art. 48, dai contenuti più diversi⁷¹. Alcuni di quei progetti sono stati presentati nella consapevolezza (se non nella speranza) che sarebbe stato molto difficile raggiungere, in Parlamento, l'accordo politico necessario a consentirne l'approvazione con il procedimento ex art. 138 Cost. Ciò che sembra emergere dalle considerazioni fin qui fatte è che tale procedimento non sarebbe comunque necessario. E, si badi bene, nell'ottica qui proposta quel procedimento non sarebbe necessario né per l'estensione del diritto di voto locale, né per l'estensione di quello politico. La Costituzione si limiterebbe a vietare che coloro che sono in possesso della cittadinanza vengano privati dei diritti di partecipazione (a qualsiasi livello essi siano esercitati). Lascerebbe invece il legislatore libero di valutare, nella sua discrezionalità politica e con l'unico limite generale rappresentato dal principio di ragionevolezza, se estendere tali diritti a soggetti privi della cittadinanza, sulla base di quali requisiti soggettivi (a tutti, a coloro che risiedono da un certo numero di anni, a coloro che sono titolari di un titolo di soggiorno particolare), a quale livello (comunale, provinciale, regionale, politico) per quali tipi di consultazioni (elettorali, referendarie), con quali modalità (su base volontaria o mediante iscrizione d'ufficio nelle liste elettorali), ecc. Costoro, proprio perché ammessi all'elettorato, entrerebbero a tutti gli effetti a far parte di quella comunità politica, sottesa all'idea di Staatsbürgerschaft, idonea a definire i confini del popolo sovrano.

Un maestro del diritto costituzionale italiano ha sostenuto, non molti anni fa, che il corpo elettorale andrebbe qualificato come «organo costituzionale della Repubblica»⁷². Si tratta di una soluzione che, scartando tutte le ipotesi che in diverso modo tentano di legare il corpo elettorale allo Stato, lo collegherebbe invece a «una figura soggettiva, con un nome ed un simbolo, portatrice di un progetto e identificata in un obiettivo, ordinatrice di bisogni e di istituti, di potenzialità e di vincoli». Proprio alla Repubblica «la Costituzione si riferisce quando ricerca e

⁷¹ Alcuni progetti si limitavano a proporre modifiche ritenute idonee a legittimare la legge ad attribuire e disciplinare il diritto di voto degli stranieri non comunitari, senza fare distinzione tra elezioni locali, regionali o politiche (cfr. C2374, Bertinotti e a.; C4326, Diliberto e a.). Altri limitavano espressamente l'attribuibilità del diritto di voto ai non cittadini alle elezioni regionali e locali (cfr. C1616, Soda; C2540, Bulgarelli e a.), o solo locali (C1464, Turco e a.; C4406, Fioroni e a.; C4510 dell'Assemblea Regionale siciliana). Una proposta, infine (C4397, Anedda, Fini e a.), che ha ricevuto maggiore attenzione da parte degli organi di stampa, introduceva una disciplina più articolata, anche se per molti versi più discutibile. Essa proponeva l'inserimento di un art. 48 bis, nel quale l'esercizio del diritto di voto da parte degli stranieri extracomunitari residenti da più di sei anni in Italia era subordinato a una serie di requisiti di dubbia legittimità costituzionale, in quanto potenzialmente in contrasto con alcuni principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Si prevedeva infatti che il voto fosse limitato a quegli stranieri «che dimostrano di avere un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari» nonché a coloro «che non siano stati rinviati a giudizio per reati per i quali è obbligatorio o facoltativo l'arresto». La prima limitazione, che sembra reintrodurre un requisito di ordine censitario, parrebbe in contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale, che impegna la Repubblica a rimuovere e non a valorizzare gli ostacoli di ordine economico che limitano di fatto l'uguaglianza civile, politica e sociale tra gli individui. La seconda limitazione potrebbe giustificarsi alla luce del principio, contenuto nello stesso art. 48, che consente la privazione della capacità elettorale per indegnità morale, anche se, secondo la concreta applicazione che ne è stata fatta dal legislatore, è indispensabile comunque a tal fine una sentenza definitiva che applichi una misura di prevenzione, non essendo sufficiente il semplice rinvio a giudizio.

⁷² G. FERRARA, Gli atti costituzionali, cit., 16 ss.

nomina il soggetto da impegnare per il riconoscimento dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili, cui può affidare l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale e la realizzazione dei diritti che possono concretizzarla, cui ricorre tutte le volte che il dover essere della convivenza può essere elevato a principio supremo e sollecita il titolare del potere e dell'obbligo di tutelarlo»⁷³.

La Repubblica sembra dunque il soggetto ideale in grado di simboleggiare l'insieme dei principi nei quali la comunità politica si riconosce, senza la necessità di alcuno specifico riferimento a concetti ormai confusi in un inestricabile groviglio di sedimentazioni storiche e di pregiudizi culturali, quali sono i concetti di popolo, di nazione, di Stato, di cittadinanza. Il collegamento tra corpo elettorale e Repubblica potrebbe consentire di guardare al diritto di voto in una prospettiva diversa da quella che lo riconnette irrimediabilmente alla statualità e, di conseguenza, all'indissolubile collegamento tra sovranità e cittadinanza nazionale. Se la Repubblica è il luogo ove si affermano i diritti fondamentali e si richiede l'adempimento dei doveri inderogabili, se essa è il soggetto al quale fanno riferimento tutti coloro che si riconoscono nei principi democratici garantiti e difesi dalla Costituzione, essa può diventare la base per la definizione di una comunità politica diversa da quella che si identifica tradizionalmente con la comunità nazionale. Di tale comunità – e dunque, in prospettiva, anche del corpo elettorale – potrebbero legittimamente fare parte tutti coloro che, sebbene stranieri in base alle norme sul possesso della cittadinanza italiana, convivono stabilmente nel nostro paese insieme ai cittadini italiani e godono delle istituzioni democratiche e dei diritti fondamentali garantiti e tutelati dalla Costituzione, ricambiando tale privilegio con l'adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà economica e sociale, sono insomma integrati, se non nel popolo, sicuramente in quella «Repubblica» che la Costituzione, attraverso i suoi principi, concorre a definire e a sorreggere.

⁷³ G. FERRARA, Ivi, 17.